GEMEENTE RAADS VERKIEZINGEN

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Van bezuinigen tot strategische heroriëntatie

EEN DISCUSSIEBOEK



BMC | advies management

2010-054

Van bezuinigen tot strategische heroriëntatie

een discussieboek

Colofon

Uitgave

Dit is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met BMC

Samenstelling en redactie

Elma van de Mortel (BMC)
Bart Remmen (BMC)
Robbert Koldenhof (BMC)
Ton Jacobs (VNG)
Gijs Oskam (VNG

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag

Lay-out

Chris Koning

7 juni 2010

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Informatiecentrum 070-3738020
E-mail: informatiecentrum@vng.nl

Inhoudsopgave

Dankwoord

Dit boek is tot stand gekomen met medewerking van veel mensen. Deze willen we hier bedanken, zonder overigens volledig te willen zijn.

De algemene projectleiding en coördinatie was in handen van Elma van de Mortel met medewerking van Bart Remmen en Robbert Koldenhof (allen BMC). Het project werd begeleid door Ton Jacobs (VNG) en Herrie Geuzendam (BMC). Inhoudelijke input is geleverd door Gijs Oskam (VNG), Betty Lokerse, Harry Timp, Ron Stevens, Kees van den Heuvel, Peter Luijters, Rob van Unen, Irene Thuis, Frans Siemer, Ria Bergshoeff, Hiddo Born, Brecht Sies, Alwin Schortinghuis, Ebrien den Engelsman, Lille Witsen Elias, Martijn van Hulsteijn, Joris Stok, Charlotte Nauta, Dolf Zwagerman, Martine van Lier, Natalie van Assen, Jasper van Gaalen, Peter Mooren, Wil Jonk, Cor Molenaar en Jaap Koster (allen BMC).

Voorwoord

Er lijkt geen ontkomen aan: gemeenten moeten in de komende jaren rekening houden met fors teruglopende inkomsten. Het staat nog lang niet vast over welke bedragen het gaat, maar dát gemeenten worden geraakt door de gevolgen van de economische crisis is zeker. De terugloop in de inkomsten dwingt gemeenten tot een nadere oriëntatie op de uitgaven en daarmee op hun rol en positie in de samenleving. Het huishoudboekje van de gemeente moet sluiten. De ombuigingsnoodzaak is zo groot dat de gemeentelijke overheid een nadrukkelijker beroep zal doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en die van haar partners.

De aangetreden gemeenteraden en colleges kunnen meteen aan de slag. Heroriënteren, ombuigen, bezuinigen, besparen, onder welke titel dan ook: het gaat om snijden in de uitgaven, al dan niet in combinatie met een verhoging van de gemeentelijke lasten. Maar let wel, het gaat óók om het uitwerken van nieuwe ideeën, om veranderingen in de organisatie, om modernisering van de relatie met burgers en bedrijven.

Nieuwe schaarste is een van de vier thema's van advies- en managementbureau BMC. Deze schaarste in financiële en personele zin leidt tot een zoektocht naar nieuwe wegen om de kwaliteit van voorzieningen te blijven waarborgen. BMC heeft vanuit deze strategische prioritering dan ook graag bijgedragen aan dit discussieboek.

Dit boek geeft gemeenten een handreiking bij het voorbereiden en uitvoeren van een bezuinigingsoperatie en een moderniseringsslag. De tekst plaatst de vele recente gemeentelijke stukken die op www.vng.nl/bezuinigen zijn verschenen in perspectief.

Wij vertrouwen erop dat dit boek, dat in goede samenwerking tussen VNG en BMC tot stand is gekomen, gemeenten inspireert tot het maken van de juiste keuzes. Aanvullend aan dit boek staan u twee websites ter beschikking. Zo vindt u op www.vng.nl/bezuinigen een aantal documenten van recente gemeentelijke trajecten op dit gebied. Op www.bmc.nl/bezuinigen wordt meer praktisch ingegaan op de vele onderwerpen en presenteert BMC haar visie en ervaringen met ombuigingsvraagstukken.

Bezuinigen is misschien geen kunst, het is wel een proces waarin creativiteit en originaliteit noodzakelijk zijn om de toekomst aan te kunnen. Voeg daarbij leiderschap en een gezonde dosis financieel-ambachtelijke vaardigheid en de operatie wordt tot een goed einde gebracht.

Wij wensen u veel inspiratie!

Ralph Pans	*Albert Jansen*
Voorzitter directieraad VNG	*Voorzitter Raad van Bestuur BMC Groep*

Leeswijzer

Dit discussieboek is voor iedereen die gaat bezuinigen in gemeenten. Het boek is gericht op de eerste fase van bezuinigen: de planfase, dat is de fase waarin ideeën worden verzameld. Het boek wil bijdragen aan een discussie in de eigen organisatie. Wat kan anders? Het boek biedt geen panklare oplossingen, het is nadrukkelijk een discussieboek. Welke rol in de samenleving ziet de gemeente voor zichzelf? Welke taken kunnen worden geschrapt? Kunnen processen worden vereenvoudigd? Wat levert intergemeentelijke samenwerking op? De geboden opties zijn gebaseerd op trends: wat zien we veel in gemeenten? Het zijn geen aanbevelingen, maar suggesties voor discussie.

Wie inspiratie zoekt en ideeën voor bezuinigingen wil opdoen, bladert snel naar hoofdstuk 3. Dit hoofdstuk 3 is naar beleidsveld ingedeeld en levert veel materiaal dat kan bijdragen aan een vruchtbare discussie in uw gemeente. Wie meer over het hoe en waarom van dit boek wil weten, leest hoofdstuk 1. Wie geïnteresseerd is in de methode en de ideeën achter de opzet van het boek, leest hoofdstuk 2. In hoofdstuk 4 laten we zien hoe stappen kunnen worden gezet van de doorlichting van de beleidsonderwerpen naar een strategische heroriëntatie.


5 EURO
50
BCE ECB EZB EKT EKP 2002
10
BCE ECB EZB EKT EKP 2002
20
BCE ECB EZB EKT EKP 2002
5
50

1 Waarom dit discussieboek?

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst (in paragraaf 1.1) op hoofdlijnen enkele belangrijke ontwikkelingen voor gemeenten in Nederland. Om te beginnen zien zij zich geconfronteerd met een afname van de financiële middelen. Verder verandert de samenleving in hoog tempo. Er worden hogere eisen gesteld aan het functioneren van gemeenten en andere overheden. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat gemeenten zich moeten voorbereiden op forse bezuinigingen en op een strategische heroriëntatie. In paragraaf 1.2 gaan we in op de trajecten die we tot nu toe zien bij gemeenten voor bezuinigingen en strategische heroriëntatie. In paragraaf 1.3 beschrijven we de vraagstukken waar gemeenten mee worstelen bij deze trajecten. Op deze vraagstukken richt dit discussieboek zich.

1.1 Ontwikkelingen die leiden tot bezuinigingen en strategische heroriëntatie

Elk najaar stelt de gemeenteraad de begroting vast voor het volgende jaar, met een verdere financiële doorkijk in de bijbehorende meerjarenraming. Elk jaar liggen veel veronderstellingen en aannames ten grondslag aan de ramingen. Zal de gemeentefondsuitkering zich ontwikkelen zoals verwacht? Worden de geraamde inkomsten uit de bouwleges werkelijk ontvangen? Ontwikkelen de bijstandsuitgaven zich volgens de begroting? Elk jaar weer moeten veel knopen worden doorgehakt. Geen gemakkelijke taak, maar met de nodige wijsheid en ervaring is deze klus te klaren in tijden van een gematigde economische groei. Het verloop van de inkomsten en uitgaven laat zich dan meestal redelijk goed voorspellen.

De gevolgen van de recente economische crisis maakt het begrotingsproces voor de gemeenten lastiger. De belastinginkomsten van het rijk blijven flink achter bij de prognoses, waardoor fors moet worden ingegrepen in de rijksuitgaven. Ook de gemeenten ondervinden daarvan de negatieve gevolgen. Niet alleen staan de inkomsten uit het gemeentefonds onder druk, ook specifieke uitkeringen worden gekort. Daarnaast heeft de crisis ook effect op de eigen inkomsten. Opbrengsten uit grondexploitatie blijven achter, evenals de inkomsten uit bouwleges. Natuurlijk kan de crisis ook financieel voordeel met zich meebrengen, zoals voordeligere aanbestedingen en een snellere vacature invulling. Het geldelijk profijt hiervan staat echter in geen verhouding tot het ondervonden nadeel.

Er is geen ontkomen aan, gemeenten moeten ingrijpen in de begroting. Er moet een nieuw evenwicht worden gevonden in inkomsten en uitgaven. College en raad staan daarbij voor belangrijke vragen. Hoe wordt er vorm

gegeven aan de toekomst van de gemeente? Waar liggen de beleidsaccenten, wat voor gemeente willen we zijn? Welke ontwikkelingen zijn er in de samenleving en welke verwachting hebben onze inwoners van de rol van de gemeente hierin? Het beantwoorden van zulke essentiële vragen is niet eenvoudig. Al gauw zal blijken dat vragen over de financiële toekomst van de gemeente samenhangen met de wellicht nog wat sluimerende vragen die binnen andere beleidsterreinen op antwoord wachten. Hoe ziet de bevolkingsopbouw er de komende tien en twintig jaar uit? Nederland vergrijst en steeds meer gemeenten krijgen te maken met een krimpende bevolking. De relatie tussen de burgers en het openbaar bestuur verandert. Het 'zelforganiserend vermogen van de samenleving' leidt tot het herijken van de rol en toegevoegde waarde van de overheid in de woon-, werk- en leefomgeving van de burger. Dat vraagt om een nieuwe balans tussen een terugtredende overheid (die meer overlaat aan de burger en het maatschappelijk middenveld) en een optredende overheid (die actief anticipeert en inspeelt op belangrijke maatschappelijke effecten). Daarnaast kan elke individuele gemeente met haar eigen opgaven zitten. Dat geldt bijvoorbeeld voor grensgemeenten en gemeenten met sterk teruglopende economische activiteit. De decentralisatie van taken naar gemeenten wordt in de komende jaren waarschijnlijk geïntensiveerd. Ook de discussie over nieuwe vormen van publiek-private samenwerking en marktwerking wordt nieuw leven ingeblazen. De gesprekken over de bestuurlijke inrichting van Nederland krijgen een impuls en pleidooien voor opschaling van gemeenten houden aan.

De economische recessie en de noodzaak om in te grijpen in de begroting vormen de directe aanleiding tot een strategische heroriëntatie. Anders gezegd: de crisis is de motor voor het veranderingsproces. Tegelijkertijd is dit een goed moment ons te bezinnen op veranderingen in de samenleving en in het openbaar bestuur, en de betekenis daarvan voor de gemeente in het komende decennia. We spreken dan ook over 'de crisis voorbij'. We spelen in op de noodzaak van financiële heroriëntatie op korte termijn, maar richten ons daarbij óók op een duurzame ontwikkeling voor de middellange termijn.

Het is belangrijk dat gemeenten beslissingen over de financiële toekomst zo veel mogelijk verknopen met de uitdagingen op al die andere terreinen. Als dat gebeurt, kan met recht worden gezegd dat een bezuinigingsoperatie niet louter narigheid brengt, maar ook kansen biedt!

1.2 Welke trajecten zien we bij gemeenten?

Hoewel de omvang van de financiële opgave niet precies bekend is, hebben veel gemeenten bepaald dàt ze een forse bezuinigingsopgave hebben. Hoe hoog deze bezuinigingsopgave is, is mede afhankelijk van de ontwikkeling van de eigen inkomsten (grondbedrijf, bouwleges, rente). Maar ook de sociale structuur en bijvoorbeeld de extra uitgaven voor armoedebeleid spelen een rol. En dan is er natuurlijk de vraag hoe het rijksbeleid zich ontwikkelt.

De conclusie van veel gemeenten is dat de bezuinigingsopgave zo hoog is dat deze niet is te realiseren met alleen de kaas-

schaaf. De opgave vraagt nadrukkelijk om een fundamentele herbezinning[1]. Welke taken blijft de gemeente wel en welke niet uitvoeren (takendiscussie)? Wat is precies de rol van de gemeente in de samenleving (visietrajecten of strategische heroriëntatie)? In tabel 1 geven we een overzicht van definities van verschillende soorten bezuinigingstrajecten.

Tabel 1 Enkele definities

Bezuinigen wordt meestal gebruikt als synoniem voor minder uitgeven voor taken, waarbij het vooral gaat om het terugbrengen van danwel stoppen met bepaalde activiteiten. Het gaat dan om 'plat bezuinigen'. Bezuinigen wordt ook wel breder gebruikt als overkoepelend woord voor alle trajecten die ertoe moeten leiden dat gemeenten met minder middelen uitkomen.

Ombuigen wordt veelal breder gedefinieerd dan bezuinigen, namelijk door ook opties als anders werken en meer inkomsten verwerven mee te nemen.

Bij *lucht uit de begroting halen* wordt de begroting opnieuw samengesteld, waarbij onderuitputting van andere jaren wordt verrekend. Dat wil zeggen, als voor een product x was geraamd en er is bij de jaarrekening bijvoorbeeld 90% van x gerealiseerd dan wordt het nieuwe budget 90% van x. Lucht uit de begroting halen, gebeurt overigens vaak op basis van enkele jaren en niet op basis van één jaar.

Kaasschaven betekent dat organisatie-eenheden, zoals afdelingen, opgelegd krijgen hun uitgaven met x% omlaag te brengen. Het is daarbij meestal aan de afdelingen zelf om dat voor elkaar te krijgen. Kaasschaven wordt soms gezien als 'de discussie uit de weg gaan'. Kaasschaven kan op afdelingsniveau leiden tot creativiteit.

Strategisch bezuinigen is een nieuwere term en betekent dat organisatie-eenheden, zoals afdelingen, vooraf hun oorspronkelijke budget met een korting van bijvoorbeeld 10% krijgen. Als de afdelingen in het begrotingsjaar aangeven de resterende 10% nodig te hebben, moeten ze dat aantonen.

Een *takendiscussie* is een discussie over de inhoudelijke focus die een gemeente kiest en dus tevens welke taken minder focus krijgen. Op basis hiervan wordt bepaald welke producten minder of juist meer worden geleverd, zoals meer of minder armoedebeleid, wel of geen zwembad, bedrijventerrein herstructureren of niet.

Bij een *visietraject* of *strategische heroriëntatie* gaat het om het gemeentebrede profiel waarvoor de gemeente kiest.
Het gaat er dan bijvoorbeeld om of de gemeente kiest voor een sociaal karakter, of een groen karakter of juist voor een cultureel profiel. Ook kan het gaan om de organisatiewijze van een gemeente. Wel of niet kiezen voor een regiegemeente. Een visietraject betekent dat de visie wordt bepaald. Een strategische heroriëntatie betekent dat de visie wordt bekeken met als doel deze aan te passen.

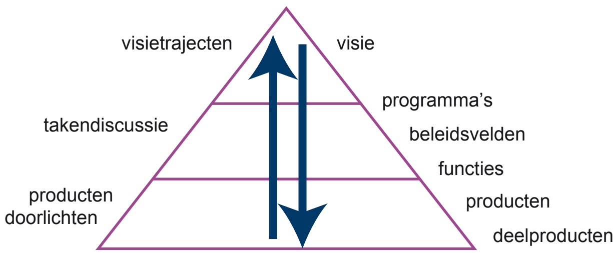
1 Zie bijvoorbeeld Binnenlands Bestuur van 16 april 2010 en RMO, briefadvies sociaal bezuinigen, 18 januari 2010.

Bezuinigen is niet iets nieuw. Zo waren er rond 2003 ook veel bezuinigingstrajecten. De omvang en ernst die nu wordt gevoeld, is echter groter. Sinds de zomer van 2009 zet een toenemend aantal gemeenten in op een traject van bezuiniging of strategische heroriëntatie. Dat heeft geleid tot velerlei voorstellen, opties of scenario's die in de nieuwe raden en colleges kunnen worden besproken. De raadsverkiezingen en de collegevorming hebben hier en daar ongetwijfeld geleid tot enige vertraging. Nu steeds meer colleges zijn gevormd, neemt het aantal trajecten weer toe. Op www.vng.nl/bezuinigen vindt u veel voorbeelden van startende trajecten. Let wel, veel trajecten bevinden zich nog in de planfase, de fase waarin ideeën worden verzameld. Nadere uitwerking en implementatie vinden plaats in de volgende fasen (zie ook figuur 5).

De bezuinigings- of heroverwegingsmethoden die worden gebruikt, zijn divers van aard. In figuur 1 wordt een beeld gegeven van verschillende niveaus van trajecten. Het merendeel van de trajecten betreft een doorlichting op product- of taakniveau. Producten of taken worden doorgelicht met daarbij de vraag naar de noodzaak. Betreft het een wettelijke taak of niet. Vervolgens is het de vraag of de taak op een beperktere schaal kan worden uitgevoerd. Misschien kan het wat efficiënter? De bevindingen worden in een overzichtsrapportage opgenomen. Het is aan het college en de raad om hieruit te kiezen en een oriëntatie te bepalen. Vanuit deze overzichten komt de discussie vaak uit bij strategische vragen, de focus en de mate waarin de gemeente de taken zelf wil uitvoeren (eventueel met andere gemeenten) of bijvoorbeeld de taken wil uitbesteden. De volgorde wordt ook andersom gevolgd: van scenario's naar vertaling naar beleid, naar vertaling naar producten.

Kortom, in de praktijk zien we veel verschillende methoden en technieken bij het doorlichten van producten, bezuinigen, takendiscussies en visietrajecten. Waarbij deze trajecten vroeg of laat een combinatie van een aantal niveaus kennen. Vragen op het ene niveau leiden tot vragen op de andere niveaus. De planfase van een bezuinigingstraject met een forse taakstelling betekent dus dat alle gemeentelijke niveaus vroeg of laat aan bod komen. Daardoor lopen alle trajecten in wezen 'van bezuinigen tot strategische heroriëntatie'. Het maakt daarbij overigens niet uit of bij producten, taken of visie wordt begonnen (zie de pijlen in figuur 1).

Figuur 1 Indicatie niveau van doorlichten van trajecten



(Deel)producten
De naamgeving van het laagste administratieve niveau wisselt per gemeente. Hetzelfde geldt voor de hoeveelheid niveaus. Soms gaat het over producten en deelproducten, soms over productgroepen en producten. Hier spreken we verder gemakshalve over producten en deelproducten. We bedoelen daarmee de in de administratie herkenbare eenheden op de laagste niveaus voor medewerkers, meestal 200 à 300 producten per gemeenten.

Functies
De functies uit de functionele indeling, verplicht bij de Ministeriële regeling informatie voor derden (Iv3). Er zijn circa 80 functies verplicht ten behoeve van het CBS. Omdat dit een verplichte indeling is, wordt deze vaak gebruikt bij vergelijkingen tussen gemeenten, zoals de begrotingsscan van het ministerie van BZK (www.minbzk.nl).

Beleidsvelden of taakvelden
Een hoofdindeling van diverse producten samen, bijvoorbeeld 10 à 20. Het hoeven niet de programma's te zijn, die zijn vaak meer op een doel gericht. Beleidsvelden zijn 'politiek neutraal' en staan voor meer blijvende eenheden dan de programma's (zie verder hoofdstuk 3).

Programma's
Gemeentespecifieke onderverdeling van de begroting. De indeling die door raad en college is gekozen om de uitvoering van het beleid inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld door de doelen van het coalitieakkoord centraal te stellen.

Visie
Het totaalbeeld van de gemeente (vaak toekomstgericht) wat betreft imago, wonen, ruimte enzovoorts. Veel gemeenten hebben een visie 2030.

1.3 Welke vraagstukken zien we bij de trajecten?

Omvangrijke ombuigingstrajecten zijn complex, niet alleen omdat er belangrijke keuzes gemaakt moeten worden die veel maatschappelijk gevolgen kunnen hebben. Maar ook omdat ze gevolgen hebben voor alle niveaus van het werk – producten, taken, programma's, het profiel van de gemeente – en omdat iedereen betrokken is – raad, college, ambtelijke organisatie van beleid tot uitvoering. Iedereen heeft daarbij zijn eigen invalshoek en verantwoordelijkheid. Daarnaast hebben dit soort trajecten ook persoonlijke gevolgen, waardoor het proces ingewikkeld kan zijn. Hierna gaan we per onderwerp op deze complexiteit in.

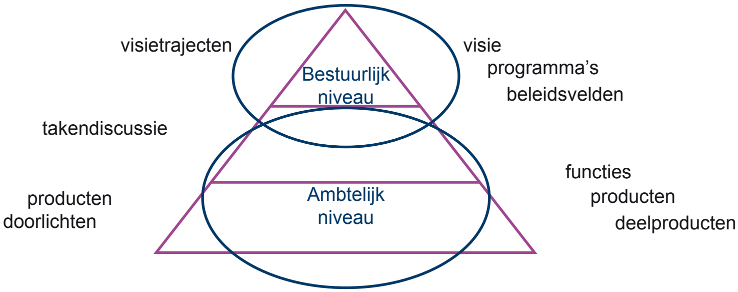
Inhoudelijke complexiteit

De inhoudelijke complexiteit ontstaat onder andere doordat alle niveaus, zoals weergegeven in figuur 1, betrokken zijn. Theoretisch zouden de niveaus uit figuur 1 om beurten worden doorlopen. Dus: van productniveau naar beleidsveld naar visie (of omgekeerd). In de praktijk loopt dit sterk door elkaar heen, waarbij de niveaus hun eigen kenmerken hebben. Doordat alle niveaus relevant zijn en raadsleden, collegeleden, medewerkers en managers erbij betrokken zijn (zie ook hieronder) is het complex alle niveaus tegelijkertijd te betrekken én uit elkaar te houden. In de praktijk ontstaat er vaak enige spanning op de volgende terreinen:

- Politieke aspiraties om extra maatregelen te nemen voor concrete doelen en projecten versus de geringe financiële ruimte en de noodzaak tot keuzes over prioriteiten en posterioriteiten.
- Interne organisatorische kwaliteitsverbeteringen zoals informatievoorziening of personele investeringen, versus extern gerichte programma's.
- Beperking van lastendruk versus het verlagen van uitkeringen en subsidies, ontwikkelingsprojecten versus beheer.
- Gewekte verwachtingen bij externe partijen over inzet en financiële inbreng versus de geringe financiële ruimte.
- Behoefte aan concrete bezuinigingen: wat kunnen we minder doen versus de behoefte aan efficiënter werken: meer doen met minder.
- Behoefte aan korte termijn bezuinigen: hoe krijgen we het eerstvolgende begrotingsjaar sluitend versus langere termijn bezuinigingen die bovendien investeringen kosten. Kunnen we met een *shared service* bezuinigen? Hoe (on)zeker is dat?
- Discussie over wat is wettelijk verplicht en wat niet. Daarbij de discussie tussen lijn en staf: wat moet nu echt? Wat is de marge? Wat is landelijk bepaald? Wat is eigenlijk lokaal beleid en kan dus anders?
- Het probleem van de hoeveelheid informatie: met name bij doorlichtingen op productniveau ontstaat een grote hoeveelheid aan informatie. De meeste gemeenten hebben op het laagste niveau 200 à 300 producten. Deze doorlichting leidt bijna per definitie tot een enorme hoeveelheid informatie. Daarnaast is er behoefte aan een bestuurlijke visie. Deze is op een heel ander abstractieniveau en vraagt om strategisch vermogen en politiek draagvlak voor de daaruit voortvloeiende keuzes met betrekking tot financiering.

De verschillende niveaus van figuur 1 hebben een relatie met de inhoudelijke vraagstukken zoals hiervoor geschetst. Het schrappen van producten en kortetermijnbezuinigingen zijn met name op de onderkant van de piramide gericht. Het behalen van voordeel op middellange termijn en efficiencywinsten zijn meer op het middenniveau van de figuur gericht. De bovenkant van de figuur is gericht op de langere termijn en een vernieuwde strategische invalshoek. Tegelijkertijd zal de grens tussen de drie niveaus vervagen wanneer de kaasschaaf wordt gehanteerd en de opbrengst te gering is om de bezuinigingstaakstelling te halen.

Figuur 2 Verantwoordelijkheidsverdeling bij trajecten van bezuinigen en strategische heroriëntatie



Verschillende verantwoordelijkheden

De algemene verantwoordelijkheden van medewerkers, managers, concerncontroller, gemeentesecretaris, college en raad lopen parallel aan de niveaus van figuur 1. In figuur 2 hebben we dat aangegeven. De bovenkant van de piramide: de visie, beleidsvelden en programma's bevinden zich op het bestuurlijke niveau; raad en college gaan hierover. De niveaus daaronder van grofweg functies naar (deel)producten zijn vooral ambtelijk. Omdat de trajecten alle niveaus betreffen, is de hele organisatie betrokken en uiteraard raad en college. Iedereen heeft daarbij zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het traject:

- De raad geeft soms de opdracht tot een bezuinigingstraject en is in ieder geval bepalend voor de uiteindelijke keuzes. De raad heeft immers het budgetrecht en de verantwoordelijkheid voor een sluitende begroting.
- Het college geeft veelal de opdracht aan de ambtelijke organisatie tot het maken van bezuinigings- of heroriëntatietrajecten en biedt uiteindelijk de uitkomsten van het traject, al dan niet met een eigen advies, aan de raad aan.
- De gemeentesecretaris, als algemeen directeur, heeft de verantwoordelijkheid voor de gehele organisatie, derhalve ook voor het bezuinigingsdeel dat betrekking heeft op de organisatie. Hij fungeert als schakel tussen bestuur en ambtelijke organisatie.
- De concerncontroller en/of het hoofd financiën moeten letten op de financiële doelstelling, het financiële kader en de voorstellen voor het sluitend maken van de begroting en meerjarenraming.
- Managers hebben de verantwoordelijkheid voor het aandragen van ideeën voor bezuinigings- en heroriëntatiemogelijkheden én de grenzen daaraan. Zij stimuleren hun medewerkers tot het aandragen van ideeën.
- Medewerkers dragen voorstellen aan op hun deelterrein.

Vaak zien we dat het ambtelijk apparaat van het bestuur de opdracht krijgt tot het in kaart brengen van mogelijke bezuinigingen. De organisatie inventariseert breed de mogelijkheden en presenteert een keuzepalet met verschillende bezuinigingsscenario's. Dit wordt aan het college voorgelegd. Het college stuurt dit naar de raad, vergezeld van zijn eigen

zienswijze. Bestuurlijk wordt na discussie een keuze gemaakt. Deze wordt door de ambtelijke organisatie vertaald in uitvoeringsopdrachten, die de vorm hebben van nader onderzoek of van direct in te boeken bezuinigingen (zie ook figuur 5).

In de praktijk kan een aantal problemen ontstaan:

- Vaak ontstaat een overlap tussen het bestuurlijke en ambtelijke niveau, hetzij omdat college of raadsleden zich ook op veel producten richten, hetzij omdat ambtenaren zich vrij sturend met de programma's en visie bezighouden. Enige frictie tussen bestuur en organisatie kan dan het gevolg zijn.
- Het omgekeerde is ook mogelijk, namelijk dat het bestuur vrij sterk gericht is op de visie en de ambtelijke organisatie op de uitvoering. Een hiaat is dan het gevolg. Ook dit kan frictie geven. Dit komt echter minder vaak voor dan een relatief grote overlap tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau.
- Verder zien we regelmatig dat er politiek wordt gekozen voor het afslanken van de organisatie, zonder dat er inhoudelijke keuzes worden gemaakt. Het gaat dan om beslissingen om met minder fte's (en vaak ook minder inhuur) en met minder geld taken ongewijzigd uit te voeren. De ambtelijke organisatie wordt dan volledig verantwoordelijk voor de taakstelling. Bij omvangrijke trajecten kan dit tot complicaties leiden. Het kan leiden tot veranderingen zonder voorafgaande bestuurlijke reflectie. Bezuinigen op het aantal fte's kan ingewikkeld zijn, vooral als het om specialistisch werk gaat. Dit kan de ambtelijke organisatie oplossen door contracten met andere gemeenten te sluiten. Als dit bij veel taken gebeurt, verandert de organisatie geleidelijk aan. Een ander aandachtspunt is de langere termijn effecten van het afslanken van het ambtelijk apparaat. Lukt het nog om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken? Onbeperkt bezuinigen op de organisatie heeft gevolgen voor de taken, de wijze van uitvoeren en de aantrekkelijkheid van de gemeente als werkgever. Daarmee komt de toekomstbestendigheid van de gemeente in het geding.
- De ambtelijke organisatie heeft ook haar verantwoordelijkheid voor de organisatie zelf. Veranderingen in structuur, cultuur en processen zijn primair de verantwoordelijkheid van de organisatie. Ook zonder politieke opdracht is de ambtelijke organisatie aan zet. De onzekerheid over de financiële middelen en de mate van de rijksbezuinigingen maken het lastig bezuinigingstrajecten op te pakken. Niet voorbereiden leidt echter tot beperking van mogelijkheden in de toekomst.

Complexiteit van het proces

Tot slot schetsen we kort enkele complicaties in trajecten die samenhangen met de meer persoonlijke belangen van betrokken.

Zowel bij raads- als collegeleden kan er weerstand zijn om keuzes te maken die gevolgen hebben voor de samenleving. Politici zijn primair gericht op het doen van nieuwe dingen en veel minder op bezuinigingstrajecten. Ambtelijke weerstand kan er zijn, omdat ambtenaren moeite hebben om in het 'eigen' beleid te schrappen of te veranderen. Vooral als dat kortgeleden is opgebouwd. Interne concurrentie speelt daarbij een rol. Afdelingshoofden die loyaal opties aandragen, lopen het risico dat er meer op hun taken wordt bezuinigd dan hoofden die minder voorstellen aandragen. Organisatorische veranderingen kunnen tot weerstand leiden, omdat het betekent dat met andere collega's, op een andere manier en misschien wel op een andere locatie moet worden samengewerkt. Angst om de eigen baan te verliezen kan natuurlijk meespelen. Tussen

lijn en staf kunnen communicatieproblemen ontstaan omdat de één is gericht op de inhoud van beleid en de ander op de noodzaak tot bezuinigen. Discussies over wat wel en niet verplicht is, wat wel en niet minder kan, welke investeringen op termijn tot voordelen leiden en welke wel erg risicovol zijn, zijn hiervoor kenmerkend.



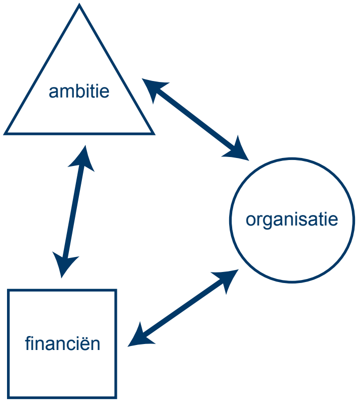
2 Perspectief op het vraagstuk van bezuinigen tot strategische heroriëntatie

In het vorige hoofdstuk eindigden we met diverse complexiteiten rond trajecten van bezuinigen tot strategische heroriëntatie. In dit hoofdstuk geven we aan wat belangrijke randvoorwaarden zijn om dergelijke trajecten goed te doen verlopen. In 2.1 gaan we nader in op een inhoudelijke verdieping van strategische heroriëntatie. In 2.2 gaan we in op de randvoorwaarden bij het uitvoeren van de trajecten. Tot slot geven we in 2.3 aan hoe dit boek aansluit bij het inhoudelijke kader en de randvoorwaarden.

2.1 Inhoudelijke verdieping strategische heroriëntatie

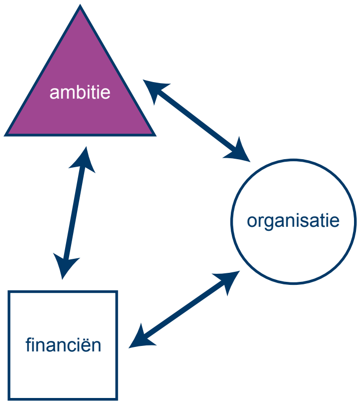
Iedere organisatie die toekomstbestendig is, kent een balans tussen ambitie, organisatie en financiën. De ambitie moet betaald kunnen worden en vervolgens moet die kunnen worden georganiseerd. In wezen bepaalt de zwakste schakel de uitkomst: een lage ambitie met voldoende middelen en organisatiekracht heeft toch een lage ambitie als uitkomst, enzovoorts. Wat nu op gemeenten afkomt, is een toekomst met minder financiële middelen, gecombineerd met de nodige druk op de ambities vanuit burgers en vanuit het rijk. Ook ligt er druk op de organisatie. Met hoeveel fte's, welke organisatiecultuur, competenties, samenwerkingsverbanden en dergelijke worden de taken uitgevoerd?

Figuur 3 Zoeken naar balans tussen ambitie, organisatie en financiën



Kortom, de forse opgaven waar gemeenten voor staan, vragen om een strategische heroriëntatie. Met die strategische heroriëntatie bedoelen we het zorgen voor een nieuwe balans tussen ambitie, organisatie en financiën. Doordat deze drie elementen samenhangen, maar tegelijk sterk van karakter verschillen, is dit een complexe opgave. In figuur 3 wordt dit gesymboliseerd door de drie verschillende vormen. Hieronder gaan we hier verder op in.

Figuur 3a Heroriëntatie ambitie

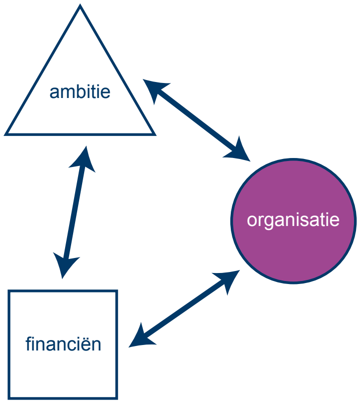


Ambitie gaat om vragen als: wat voor gemeente willen we zijn? Wat is onze identiteit? Wat willen we bereiken? Welke ontwikkelingen zijn er in onze bevolking, onze economie, onze omgeving? Welke verwachting hebben onze inwoners van de rol en betekenis van de gemeente in de woon-, werk- en leefomgeving? Veel gemeenten hebben daarvoor toekomstvisies en/of structuurvisies ontwikkeld. De vraag is of deze visies nog realistisch zijn en in te passen zijn in een blijvend lager niveau van beschikbare middelen. Bij ambitie moet rekening worden gehouden met wat gemeenten wettelijk verplicht zijn; in die zin zijn gemeenten niet vrij hun ambitie te kiezen. Centraal bij ambitie staan de vragen:

- Wat is de beleidsvrijheid/wat is wettelijk verplicht? Waar zit onze ruimte?
- Welke focus brengen we aan en hoe willen we ons profileren?

De antwoorden op deze vragen leiden tot de *ambitie van de gemeente*. Daar hoort overigens nadrukkelijk de vraag bij: wat gaan we niet doen? In tijden van financiële krapte is het de uitdaging een richting te kiezen en die consequent te volgen. Dit kan een gemeente kleur/imago geven. Alles willen en niet kiezen, leidt niet tot tevredenheid van inwoners, maar tot grijsheid. In kleurloosheid kan niemand zich herkennen.

Figuur 3b Heroriëntatie organisatie



Gegeven dat taken worden gedaan, is de vraag hoe ze te doen; hoe te organiseren dat ze zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Met organiseren bedoelen we de gemeentelijke organisatie zelf (de interne organisatie), maar ook alle verzelfstandigde eenheden, uitbestede taken en taken die in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden opgepakt (de externe organisatie). Rond de organisatie zijn veel vragen van belang. Bij de relatie tussen de organisatie en andere overheden en andere partijen zijn bijvoorbeeld de volgende vragen van belang:

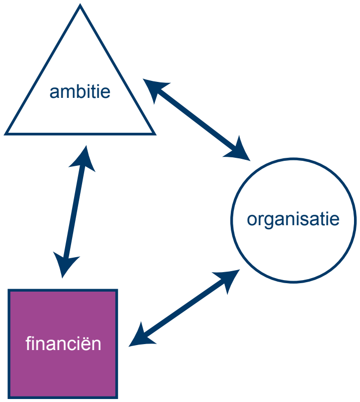
- Wat is de rol van de gemeente bij de taak? Is het een verantwoordelijkheid van de gemeente de taak uit te voeren, zoals het verlenen van algemene bijstand? Of faciliteert de gemeente slechts, bijvoorbeeld door sportvelden ter beschikking stellen? Misschien netwerkt de gemeente met name door diverse partijen met elkaar in contact te brengen, zoals bij de opzet van veiligheidshuizen. Kortom, wat is de verantwoordelijkheid van de gemeente én wat is die van andere partijen, zoals maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers?
- Doet de gemeente de taken alleen of met andere gemeenten of andere overheden? Wat is de schaal van de taak? Wat betreft de uitvoering is schaalgrootte van belang. Niet alleen bij specialistische taken, maar ook voor de reikwijdte van beleid, zoals bij het verkeers- en milieubeleid.

Als de gemeente de taken zelf uitvoert, wordt de interne organisatie van belang. Het gaat dan om de volgende twee vragen:

- Is synergie mogelijk? In de uitvoering kan het gaan om het delen van ict-applicaties. Ook aan de beleidskant zijn er mogelijkheden, zoals jeugdtheater gebruiken in het kader van veiligheidsbeleid.
- Is procesverbetering mogelijk? Het gaat daarbij bijvoorbeeld om benutting van (nieuwe) digitale mogelijkheden. Of om deregulering, waarbij bijvoorbeeld genoegen wordt genomen met 90% of 80% in plaats van 100%. Het kan ook gaan om differentiatie, zoals een verkorte subsidieprocedure voor kleine subsidies.

Antwoorden op deze vragen geven een beeld van de *organisatie van de gemeente.* Op basis van deze antwoorden kan op een rij worden gezet hoeveel fte's de gemeente nodig heeft, met welke competenties, in welke organisatiestructuur en welke organisatiecultuur.

Figuur 3c Financiën als sluitstuk



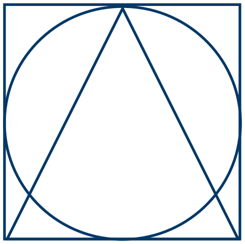
Tot slot is er het sluitstuk van de *financiën*. Geld is een belangrijke randvoorwaarde. Een groot deel van de middelen is niet of nauwelijks beïnvloedbaar. Het gaat dan om de algemene uitkering en doeluitkeringen van het rijk. Inkomsten uit de onroerendezaakbelastingen, rechten en heffingen en het grondbedrijf zijn gedeeltelijk wel te beïnvloeden. Via het vragen van prijzen voor activiteiten, PPS-constructies aangaan, co-financiering en dergelijke kunnen gemeenten proberen meer middelen binnen te halen. Voorbeeld hiervan is het creëren van gemeenschappelijke fondsen, zoals het Nieuw Lokaal Akkoord van Groningen met de woningbouwcorporaties waar 50/50 financiering plaatsvindt. Een ander voorbeeld is het op gang brengen van financiering vanuit het bedrijfsleven. Bij financiën hoort ook de treasurykant. Kan deze worden geoptimaliseerd? Met andere woorden, de inkomsten bevinden zich binnen bandbreedten. De minimuminkomsten staan vast en daarnaast kan de gemeente extra inkomsten proberen te genereren.

De uitvoering van de ambitie moet worden bekostigd binnen bovenstaande meerjarige bandbreedten. Door een zo efficiënt mogelijke organisatie kan de gemeente proberen zo veel mogelijk te doen met de bestaande ideeën. Uit de ambitie, de organisatie en het benutten van de eigen verdienmogelijkheden ontstaat het totaalbeeld van de *financiën van de gemeente.*

De volgende stap is te bekijken of er een balans is tussen de ambitie, organisatie en financiën van de gemeente. Wanneer er een goede balans bestaat, gesymboliseerd in figuur 4, is de *strategische heroriëntatie* voltooid. In de praktijk is het lastig om

vast te stellen of dit echt het geval is. Het gaat immers om keuzes die pas in de toekomst effect hebben. Ingrijpende bezuinigingstrajecten, trajecten om processen anders te stroomlijnen, andere manieren van samenwerken of een andere rol in de samenleving, zijn langere termijntrajecten die met de nodige onzekerheid gepaard gaan. Zie verder hoofdstuk 4.

Figuur 4 Balans tussen ambitie, organisatie en financiën



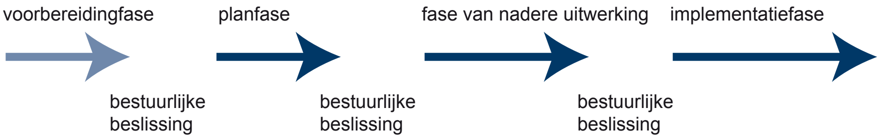
2.2 Uitvoeren van trajecten van bezuinigen tot strategische heroriëntatie

Bij trajecten van bezuinigen tot strategische heroriëntatie zijn de complexiteiten beschreven in paragraaf 1.3 van belang. Hieronder geven we aan wat belangrijke randvoorwaarden zijn bij het uitvoeren van dergelijke trajecten. Eerst gaan we in op hoe een traject er in de tijd kan uitzien en welke fasen we daarbij kunnen onderscheiden.

Fasen in trajecten van bezuinigen tot strategische heroriëntatie

Voor een overzichtelijk proces is het van belang het traject van bezuinigen tot strategische heroriëntatie in te delen in een aantal fasen: de voorbereidingsfase, de planfase, de fase van nadere uitwerking en de implementatiefase. Zie figuur 5.

Figuur 5 Fasen in het traject van bezuinigen tot strategische heroriëntatie



De voorbereidingsfase kan diverse vormen aannemen. Belangrijk is om aan de hand van de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen, vast te stellen dat er een noodzaak is tot bezuinigen en/of tot strategische heroriëntatie. Vanuit deze constatering begint de planfase. Belangrijk is de opdrachtformulering door het bestuur en kaderstelling voor het traject door de gemeenteraad. Wie is opdrachtgever en wie is opdrachtnemer? De planfase is de fase waarbij mogelijkheden voor

bezuinigen én voor strategische heroriëntatie worden verzameld. Op deze fase richt dit boek zich[2]. Vervolgens volgt een politieke discussie over wenselijke en niet wenselijke richtingen. Welke opties zijn interessant en welke juist niet? Na deze discussie wordt bepaald welke bezuinigingen worden ingeboekt. Ook wordt bepaald welke opties nader worden onderzocht. Het kan gaan om anders werken, meer samenwerken of uitbesteden. Deze punten gaan de fase van nadere uitwerking in. Het gaat dan om onderzoek of bepaalde opties voordeel (maatschappelijk en financieel) kunnen opleveren voor de eigen gemeente. Dit is ook de fase waarbij de burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven veelal worden betrokken. Na deze uitwerkingsfase volgt een politieke discussie over de resultaten waarna wordt besloten over implementatie of niet. De implementatiefase is de laatste fase. Algemeen gesproken is de planfase, na de voorbereidingsfase, het kortst; veelal vindt deze fase in een periode van tussen de drie en zes maanden plaats. De uitvoeringsfase kan langer zijn; dit is afhankelijk van het onderwerp. Een herijking van subsidies kan in enkele weken gebeurd zijn, een onderzoek of een *shared service* voor de bedrijfsvoering loont, kan wat meer tijd kosten. De implementatiefase is vaak nog langer; invoeren van een *shared service* kost al snel een paar jaar. Ook het herinrichten van subsidies kost tijd vanwege afbouwverplichtingen. Ook kan het nodig zijn de verschillende fasen meerdere malen te volgen, als er nieuwe mogelijkheden of complexiteiten naar voren komen.

In dit boek richten wij ons op de planfase. De uitwerkings- en implementatiefase is gemeentespecifiek en onderwerpspecifiek. De planfase is gericht op informatie verzamelen, bundelen en structureren om de politieke besluitvorming voor te bereiden. Op deze discussie richt dit boek zich. Dit is ook de reden waarom er aan de interactie met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen weinig woorden worden gewijd. Betrekken van burgers, bedrijven en instellingen bij de discussie is in de fase van nadere uitwerking belangrijk. In de planfase kan het goed zijn contact te hebben met bijvoorbeeld instellingen. Dit is dan vooral om ideeën op te doen.

Randvoorwaarden bij trajecten van bezuinigen tot strategische heroriëntatie

Algemene randvoorwaarden voor de trajecten zijn:

1) Alle inhoudelijke niveaus (zoals geschetst in figuur 1) betrekken en zorgen voor een goede schakeling daartussen. We spreken dan over de verticale niveaus van de driehoek.
2) Alle onderwerpen gemeentebreed betrekken en ervoor zorgen dat er niet op voorhand onderwerpen worden uitgesloten, vooruitlopend op politieke besluitvorming. We spreken dan over de volle breedte van de driehoek in figuur 1.
3) Naast opties om beleid, taken of producten af te stoten of te verminderen ook opties overwegen voor anders werken.
4) De organisatie betrekken en laten meediscussiëren. In het algemeen vinden medewerkers het vervelend als wordt besloten over de eigen dossiers zonder daarin voldoende te worden gekend. Medewerkers zien zelf vaak het beste hoe je anders kunt werken. Betrokkenheid helpt ook voor het draagvlak, ook bij pijnlijke beslissingen.
5) Tot slot, maar zeker niet in de laatste plaats, is het belangrijk dat iedereen zijn rol neemt, zoals beschreven in paragraaf 1.3.

2 Omdat dit boek zich richt op de planfase van de bezuinigingstrajecten hebben we de accenten in de fasen anders gelegd dan op de website: www.vng.nl/bezuinigen. De voorbereidingsfasen in dit boek komen grofweg overeen met stap 1 (omgevingsanalyse) en stap 2 (type gemeente). De planningsfase en fase van nadere uitwerking vallen beide onder stap 3 (bezuinigen). De implementatiefase en stap 4 (implementatie) zijn weer gelijk.

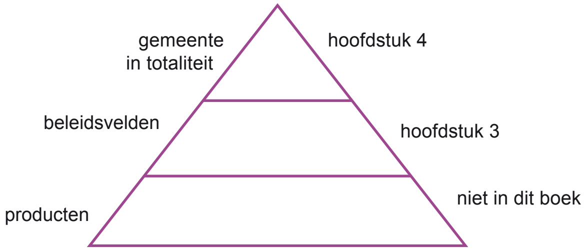
Behalve deze randvoorwaarden voor de trajecten gaan we ervan uit dat het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap eenduidig zijn belegd, dat er een projectteam is gevormd en dat er een projectplan is. Het projectplan hoeft niet uitgebreid te zijn, maar doel, aanpak en planning moeten helder zijn.

Hieronder geven we aan hoe we deze randvoorwaarden en het inhoudelijke kader uit paragraaf 2.1 hebben meegenomen in dit discussieboek.

2.3 Hoe dit boek te gebruiken bij de strategische heroriëntatietrajecten

Dit discussieboek beoogt de planfase bij trajecten van bezuinigen tot strategische heroriëntatie te ondersteunen. Ten aanzien van randvoorwaarde 1 – het betrekken van alle inhoudelijk niveaus – richt dit boek zich op het middelste en bovenste niveau, zoals weergegeven in figuur 6. De reden hiervoor is dat er voor het onderste niveau, het productniveau, al veel methoden en technieken beschikbaar zijn. Hierbij kan worden gedacht aan methoden als *zero based budgetting*[3]. Ook zijn daar al diverse handboeken voor. Voor de andere niveaus is dat veel minder het geval.

Figuur 6 Dit discussieboek in relatie tot trajecten van bezuinigen tot strategische heroriëntatie



In hoofdstuk 3 richten we ons op de beleidsvelden (zie de inleiding van hoofdstuk 3 voor een definitie en onderverdeling van beleidsvelden). We doen dit door alle beleidsvelden te belichten, in lijn met de randvoorwaarde dat gemeentebreed alle onderwerpen worden meegenomen. Vervolgens besteden we aandacht aan wat minder kan en wat anders kan (randvoorwaarde 3). Dit doen we aan de hand van wat ons inziens de essentie is van strategische heroriëntatie. We gaan na wat vraagpunten zijn voor de heroriëntatie van de ambitie en van de organisatie, zoals geschetst in 2.1. Ons uitgangspunt daarbij is betrokkenheid en discussie, in lijn met randvoorwaarde 4. De opties genoemd in hoofdstuk 3 hebben als doel de discussie te stimuleren. Daartoe hebben we in hoofdstuk 3 veelvoorkomende trends en enkele nieuwe opties opgenomen. Het zijn dus

3 Producten stuk voor stuk bekijken en de raming als het ware weer helemaal opnieuw opbouwen zonder 'ballast' uit voorgaande jaren.

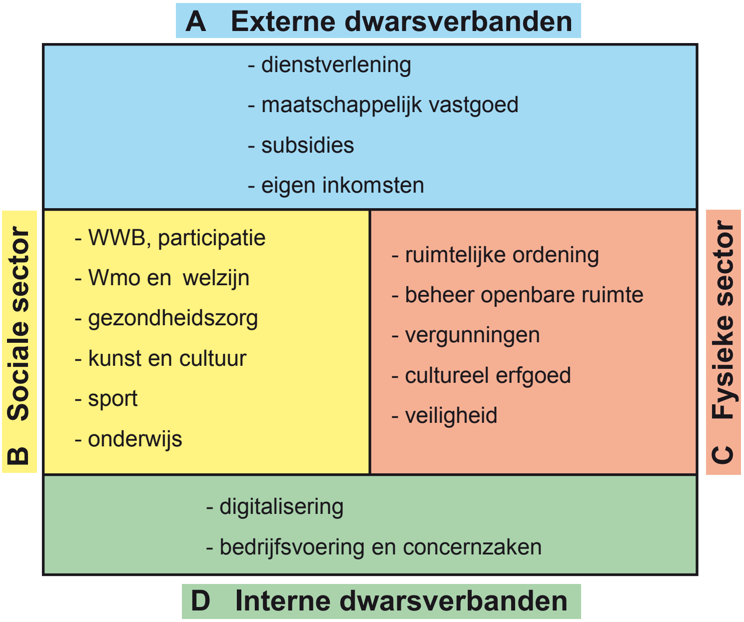
geen opties die per definitie overal tot bezuinigingen leiden.

In hoofdstuk 4 geven we een korte duiding van hoe met de output van hoofdstuk 3 kan worden omgegaan. Hoofdstuk 3 geeft voor zeventien onderdelen fundamentele en minder fundamentele vragen over ambitie, interne en externe organisatie. Na discussie over deze onderwerpen kan dit weer worden samengenomen tot vraagstukken die gemeentebreed van belang zijn. Wat is onze inhoudelijke focus? Wat zijn onze kernkwaliteiten? Hoe willen en kunnen we dat organiseren? Met wie werken we al samen en welke richting willen we daarmee uit? Redden we het financieel met alle opties die voor ons liggen? Hoe strategisch met deze vragen kan worden omgegaan, is het onderwerp van het slothoofdstuk van dit boek.

3 Heroriëntatie per beleidsveld

In dit hoofdstuk hebben we de onderwerpen die gemeentebreed spelen, verdeeld in elf beleidsvelden en zes dwarsverbanden. In figuur 7 zijn ze alle zeventien opgenomen. De beleidsvelden betreffen onderwerpen die in veel gemeenten spelen en waarbij binnen een beleidsveld sprake is van samenhang. De beleidsvelden zijn geclusterd in een fysieke en sociale sector.
De dwarsverbanden betreffen onderwerpen die gemeentebreed spelen, over de diverse beleidsonderwerpen heen. Daarbij hebben we een onderscheid gemaakt in externe en interne dwarsverbanden. De externe hebben een directe relatie met inwoners, maatschappelijke instellingen of bedrijven. De interne dienen ter ondersteuning van de organisatie om het beleid te maken en uit te voeren.

Figuur 7 Overzicht van beleidsvelden en dwarsverbanden



De zeventien onderwerpen worden als volgt besproken. Eerst geven we een korte indicatie van waar het onderwerp over gaat. Vervolgens gaan we in op mogelijkheden voor heroriëntatie van ambitie aan de hand van wat wettelijk verplicht is, wat de beleidsvrijheid is en waar we in de praktijk mogelijkheden voor keuzes zien. Het betreft geen uitputtend overzicht van de wettelijke kaders, alleen een indicatie. Een totaaloverzicht zou voor de meeste onderwerpen te uitgebreid zijn.
Het gaat hier alleen om een beeld van de ruimte, ter bevordering van de discussie. Daarna geven we mogelijkheden voor heroriëntatie van anders werken. Daarbij komen zowel mogelijkheden van de externe organisatie aan de orde (rol van de gemeente en samenwerking met andere overheden) als van de interne organisatie (synergie en procesverbetering). We doen dit aan de hand van trends die we vaak zien. Ook dit heeft als doel een indicatie te geven om de discussie te stimuleren. Ook hier is het doel niet om uitputtend te zijn. Bovendien zijn de trends geen waardeoordeel. Wat werkt in de ene gemeente hoeft niet te werken in de andere. Anders gezegd, de onderdelen kunnen gebruikt worden als start van de discussie niet als beoogde output.
We hebben diverse trends en mogelijkheden geïllustreerd met voorbeelden[4]. Aan het begin van elke paragraaf staan steeds drie 'highlights', aan de hand van de drie onderdelen van figuur 3. Ook dit is bedoeld ter inspiratie voor de discussie.
Soms wordt van de vaste indeling afgeweken om beter aan te sluiten bij het karakter van het onderwerp.

De volgorde in dit hoofdstuk is die van figuur 7. We beginnen met de dwarsverbanden gericht op burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen, vervolgens de beleidsvelden uit de sociale sector, daarna de fysieke sector. We sluiten af met de interne dwarsverbanden.

4 Bij de voorbeelden hebben we bijna altijd gebruik gemaakt van openbare informatie. Daar waar dat niet het geval is, hebben we aan de betrokken gemeenten gevraagd of het voorbeeld gebruikt mocht worden. Bij de openbare informatie hebben we gemeenten er niet op geattendeerd dat ze in dit boek worden genoemd.


6
5
4
3

A Externe dwarsverbanden

Dwarsverbanden betreffen onderwerpen die gemeentebreed spelen, dat wil zeggen aspecten van zowel de sociale als de fysieke sector hebben. Externe dwarsverbanden hebben daarbij een directe relatie met inwoners, maatschappelijke instellingen of bedrijven. Het zijn daarom onderwerpen waarbij de vraag centraal staat welke rol de overheid wil spelen; welke rol en toegevoegde waarde heeft de gemeente voor haar burgers en wat betekent dat voor de bijdrage van de gemeente aan instellingen (subsidies) en van burgers en bedrijven aan de gemeente (eigen inkomsten en huur maatschappelijk vastgoed)? De externe dwarsverbanden betreffen dienstverlening, maatschappelijk vastgoed, subsidies en eigen inkomsten.

3.1 Dienstverlening

Waar gaat het over?

Het is voor de discussie goed onderscheid te maken tussen de zogenoemde ‘transactionele dienstverlening’ en de samengestelde dienstverlening aan burgers en bedrijven. Bij transactionele dienstverlening is er sprake van een relatief eenvoudige ‘transactie’ waarbij de burger een bepaald product of dienst aanvraagt en er vervolgens een product of dienst wordt geleverd en betaald. Voorbeelden zijn de traditionele burgerzakenproducten en zaken als de meeste vergunningen, belastingen, afvalrechten e.d. Transactionele dienstverlening leent zich goed voor rationalisering met moderne ICT, multichannel dienstverlening, mogelijke opschaling en outsourcing.

Samengestelde dienstverlening aan burgers en bedrijven heeft over het algemeen betrekking op de woon-, werk- en leefomgeving, een meer individuele afweging van mogelijkheden en belangen, de combinatie van regelgeving, uitvoering en handhaving, en de inzet van gemeentelijke budgetten. Te denken valt aan zorgvoorzieningen en woonvoorzieningen in het kader van de Wmo, inkomens- en werkvoorzieningen in het kader van de WWB, omgevingszaken in het kader van de Wabo, maar ook alle overige voorzieningen waarvoor de gemeente het ‘overheidsloket’ is voor burgers en bedrijven.
Het is van belang beide soorten dienstverlening in samenhang te bekijken, omdat in de organisatie en de processen, zoals het KlantContactCenter (KCC) en het concept ‘Gemeente heeft Antwoord’, deze vormen van dienstverlening bij elkaar komen.

We focussen hierbij op de dienstverlening aan burgers. De diverse inhoudelijke onderwerpen gericht op burgers worden beschreven bij met name de beleidsvelden, ‘WWB, participatiebudget en Wsw’ en ‘Maatschappelijke

ondersteuning en welzijn'. Voor dienstverlening aan bedrijven zijn de ontwikkelingen rond de Wabo relevant. Deze worden beschreven in het beleidsveld 'Vergunningen, handhaving en toezicht'. Tot slot is ook relevant het dwarsverband 'Digitalisering'.

∆ Maak e-formulieren alleen voor die producten waar veel vraag naar is

O Levert intergemeentelijke samenwerking in de backoffice iets op?

□ Bekijk de openingstijden en werk meer met afspraken

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Gemeenten zijn verplicht producten te leveren die onder de transactionele dienstverlening vallen. De producten kennen vaak regulering. Voor enkele producten staat de prijs vast of is deze gemaximeerd (bijstandsuitkering, ID-kaart). De vrije ruimte zit daarom vooral in de wijze van organiseren. Het gaat dan om de werkprocessen die tot een product leiden, maar ook om de openingstijden en serviceverlening en vooral ook de communicatie hierover. De samengestelde dienstverlening is in belangrijke mate het domein van gemeentelijk beleid en gemeentelijke middelen, en regionale samenwerking en regie. Hier kan de gemeente strategische keuzes maken en zich onderscheiden in de toegevoegde waarde voor haar inwoners.

Focus aanbrengen

Dienstverlening en servicegerichtheid hebben een complexe relatie met bezuinigingen. Enerzijds leidt meer dienstverlening al snel tot meer kosten. Anderzijds is duidelijkheid over de producten, duidelijkheid over de wijze van aanvragen, afhalen en de vindbaarheid van de informatie belangrijk voor de efficiëntie. In dit onderdeel richten we ons op onderwerpen die van belang zijn voor zowel efficiëntie als voor een goede dienstverlening. In het algemeen geldt dat het nuttig is een klantcontactanalyse te doen om te achterhalen waar binnen de eigen gemeente ruimte voor verbetering zit. Het gaat er dan om na te gaan over welke producten of informatie via welke kanalen vragen worden gesteld. Door de informatie te verbeteren of de producten te digitaliseren, kunnen vervolgens efficiëntieslagen worden gemaakt.

E-formulieren

Het digitaal aanbieden van producten kan de dienstverlening en efficiëntie zeer ten goede komen. Een kostenafweging hoort daar wel bij. E-formulieren zijn handig voor veelgevraagde producten, maar duur als een product maar een keer of vijf per jaar wordt aangevraagd. In de praktijk blijkt dat er ruim 250 producten kunnen worden onderscheiden. Veel zullen

maar heel weinig worden gevraagd. Het is daarbij een optie e-formulieren te richten op bijvoorbeeld de top 50 van de meest gevraagde producten in de gemeente.

Duidelijkheid informatie vooraf

Communicatie en transparantie zijn natuurlijk van belang voor de klantvriendelijkheid. Het kan echter ook in efficiëntie het nodige opleveren, namelijk door vragen te voorkomen. Veelgestelde telefonische vragen gaan over de openingstijden, wat kost het en wat heb ik nodig. Het loont vaak om openingstijden, kosten en benodigde papieren voor een product duidelijk vindbaar en leesbaar op de website te zetten, in folders op te nemen of anderszins te communiceren. Zo kunnen deze vragen worden voorkomen. De openingstijden kunnen bijvoorbeeld ook groot op de gevel. Supermarktketens doen dat (en krijgen zelden de vraag wanneer ze open zijn), overheden kunnen dat ook. In Dordrecht staan de openingstijden groot en duidelijk op de gevel van het gebouw dat het werkplein huisvest.

Van belang bij openingstijden (en andere serviceonderdelen) is verder ook om het eenvoudig te houden. Zo is het duidelijker iedere ochtend open te zijn en 's middags en 's avonds alleen met afspraken te werken dan een wisselend systeem met bijvoorbeeld soms 's ochtends en soms 's middags open.

Klachtvolgsysteem

Een ander deel van veelgestelde telefonische vragen richt zich op de status van een klacht. Deze vragen kunnen worden voorkomen door een volgsysteem op internet, en natuurlijk vooral door een snelle afhandeling van klachten.

Bestemmingsplannen en andere specifieke informatie

Ook voor specifieke informatie is communicatie belangrijk om vragen te voorkomen. Vaak worden verslagen van vergaderingen integraal op websites gezet. De verslagen zijn echter lang en moeilijk toegankelijk voor burgers op zoek naar iets specifieks. Het is een optie de hoofdlijnen eruit te halen en kort te noemen op de website. Dat loont in het bijzonder bij informatie waar voldoende vraag naar is, zoals bestemmingsplannen.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de overheid

Vanuit dienstverleningsperspectief en vanuit efficiëntieoverwegingen is deregulering een optie. Door deregulering worden regels afgeschaft of verminderd. Een voorbeeld hiervan is een vergunningprocedure te verkorten door bijvoorbeeld algemene regels te stellen in een verordening. Zo heeft Zoetermeer geen terrasvergunning meer, maar een terrasverordening. Bedrijven bepalen zelf of ze voldoen. Dit kost minder geld en is klantvriendelijker. De verordening moet uiteraard wel helder en vindbaar zijn.

Andere vormen van deregulering worden besproken bij het armoedebeleid (deelregelingen vervangen door een algemene regeling), subsidies (onderscheid kleine en grote subsidies) en monumentenzorg (onderscheid vergunningen voor kleine en grote aanpassingen aan monumenten).

Samenwerking met andere gemeenten en/of andere instellingen
We beperken ons hier tot samenwerking bij de directe dienstverlening, dat is de telefooncentrale en ICT. Voor samenwerking op de inhoudelijke terreinen, zoals bijstand, Wmo of belastingen, verwijzen we naar de desbetreffende onderdelen. Door gebruik te maken van nieuwe technieken kunnen callcentra worden gebundeld, waardoor ze minder kwetsbaar worden. Ook is het delen van ICT goedkoper (zie verder het onderdeel bedrijfsvoering, pag. 108). Technisch gezien kunnen gemeenten samenwerken met iedere andere gemeente. Ze hoeven bijvoorbeeld niet in dezelfde regio te liggen; afstand is technisch geen probleem. Bedrijven werken immers al langer met callcentra op plekken in de wereld waar arbeid goedkoop is, zoals India. Ook bij samenwerking en gedeelde callcentra is het mogelijk dat gemeenten hun eigen telefoonnummer houden en dit toch door eenzelfde callcentrum wordt beantwoord.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie
Samenwerking tussen afdelingen staat voorop bij dienstverlening. De hele gedachte achter huidige ontwikkelingen als KCC's en 'Overheid heeft antwoord' berusten op het principe van het bundelen van informatie om de klant in zo min mogelijk stappen te kunnen antwoorden. Veelal worden organisaties (deels) gekanteld om dit te bewerkstelligen. Met kantelen wordt bedoeld dat de organisatiestructuur en werkwijze van een beleidsinhoudelijke logica wordt vervangen door een indeling naar de normen van de burgerlogica: een beleidsafdeling, een buitenafdeling, een frontoffice (één loket) en een backoffice waarin alle achterliggende administratieve werkzaamheden met betrekking tot de verschillende beleidsterreinen worden samengebracht. De mogelijkheden die digitalisering biedt, staan bij een dergelijke kanteling voorop (zie verder onder digitalisering, pag. 105). Door het kantelen van de organisatie en digitalisering kan veel voordeel voor klanten worden geboekt en worden bijgedragen aan de efficiëntie van de organisatie. Dat laat overigens onverlet dat zowel het kantelen van de organisatie als digitalisering ingrijpende processen zijn die tijd, aandacht en investeringen vergen.

Procesverbeteringen
Verminderen aantal stappen
Door het analyseren en vervolgens stroomlijnen van werkprocessen kan op diverse manieren worden bezuinigd. Het gaat dan om het doorlopen van werkprocessen en het schrappen van overbodige stappen. Belangrijk principe daarbij is het *lean* maken van processen. Een voorbeeld hiervan is het *just-in-time-principe*. Dit principe betekent dat tegelijk met de registratie ook proceshandelingen plaatsvinden. In de oude situatie kan een proces als volgt zijn ingericht: iemand belt om een adreswijziging door te geven. Stap 1 van het proces is om van dit gesprek een aanvraag tot wijziging te maken van desbetreffende inwoner. Stap 2 is dan dat iemand deze aanvraag gaat verwerken. Just-in-time betekent in dit voorbeeld dat de stappen 1 en 2 worden samengevoegd, zodat de wijziging wordt doorgevoerd tijdens het gesprek. Een andere mogelijkheid voor vermindering van het aantal stappen kan zijn inwoners zelf digitaal adreswijzigingen te laten invoeren.

Efficiënte inroostering medewerkers
Gemeenten werken steeds meer met afspraken vanuit efficiëntie overwegingen. De winst voor gemeenten zit dan in het efficiënt inplannen van personeel. Dit kan ook voordeel opleveren voor burgers; zij hoeven niet meer te wachten. Bij bezuinigen is het sowieso verstandig de openingstijden, bemensing, werken met afspraken en dergelijke na te gaan om tot een verbetering van inroostering van personeel te komen en zodoende zo efficiënt mogelijk te werken.

3.2 Maatschappelijk vastgoed

Waar gaat het over?

Onder maatschappelijk vastgoed verstaan we al het vastgoed (gebouwen en terreinen) voor het uitvoeren van publieke functies. Het gaat dan bijvoorbeeld om accommodaties voor scholen, bibliotheken, kinderopvang, welzijn en musea, maar ook om accommodaties voor de gemeentelijke dienstverlening. Maatschappelijk vastgoed is relevant voor de beleidsvelden maatschappelijke ondersteuning en welzijn, kunst, cultuur en recreatie, sport, onderwijs, cultureel erfgoed en gezondheidszorg (zie ook de desbetreffende beleidsvelden). Naast vastgoed voor deze activiteiten hebben gemeenten soms ook ander vastgoed, zoals woningen of terreinen.
Hoofdvraag is welk vastgoed voor het uitvoeren van de publieke functies van belang is, of het meest van belang is. Overwogen kan worden vastgoed af te stoten of her te benutten. De timing is daarbij ook van belang: is nu verkopen handig of is even wachten financieel gunstiger?

Δ **Maak vastgoed onderdeel van de visie van de gemeente en stoot het vastgoed af dat niet past in deze visie**

O **Reken alle kosten door en stop met impliciete subsidies**

□ **Met minder stenen meer organisaties huisvesten kan met een multifunctionele accommodatie**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Het in eigendom hebben van maatschappelijk vastgoed is op zich niet verplicht. Gebouwen en terreinen kunnen ook worden gehuurd, geleased enzovoorts. Er is dus veel beleidsvrijheid bij dit onderwerp. Daar staat tegenover dat vastgoed steeds meer wordt gezien als een strategisch hulpmiddel. Een gemeente of een publieke instelling ziet het vastgoed als een noodzakelijk middel (in eigendom of anderszins), waarbij het de vraag is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk te bereiken. Het vastgoed kan daarom worden gebruikt voor het profileren van de gemeente, of voor (her)profileren na strategische heroriëntatie. Zo profileert Leiden zich – vaak in samenwerking met de universiteit – als stad voor bioscience-activiteiten, als

museumstad en als universiteitsstad. Het in eigendom hebben van geschikte huisvesting en terreinen is dan uiteraard van belang.

Bepalen focus

Traditioneel wordt het vastgoed binnen de gemeente als een kostenpost gezien en is het beheer belegd bij verschillende afdelingen, namelijk die afdelingen die een beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid hebben (sportaccommodaties bij sport, muziekschool bij cultuur, scholen bij onderwijs, gemeentelijke huisvesting van diensten weer elders, enzovoorts). Door deze spreiding worden voornamelijk operationele besluiten genomen over het in stand houden en vervangen. Hierdoor is er geen gemeentebreed overzicht van het in bezit zijnde vastgoed. Daardoor is efficiënt, effectief en strategisch gebruik van het maatschappelijk vastgoed moeilijk en het potentieel van het vastgoed wordt dan veelal niet optimaal benut.

Geleidelijk aan gaan steeds meer gemeenten over naar een strategische vastgoedfunctie op concernniveau. Dit heeft beleidsmatige en bedrijfsmatige voordelen. Zo ontwikkelt de gemeente beleid en een visie op het vastgoed. Aan de hand van de visie kunnen expliciete keuzes worden gemaakt. Aan welke gemeentelijke doelstellingen draagt het vastgoed bij? Hoe kan dit het beste worden georganiseerd?
Een voor de hand liggend bedrijfsmatig voordeel van een strategische vastgoedfunctie in de gemeente is dat voorkomen wordt dat de ene afdeling investeert in extra huisvesting, terwijl de andere afdeling elders (gedeeltelijke) leegstand heeft. Daarnaast kunnen bij centralisatie schaalvoordelen worden gerealiseerd, variërend van het efficiënt inzetten van het aantal personeelsuren voor beheer en administratie tot centrale deskundige inkoop van respectievelijk deskundig opdrachtgeverschap voor bijvoorbeeld bouwprojecten, commerciële transacties als (ver)kopen en (ver)huren, onderhoud, verzekeringen en beveiliging. Daarbij kan gemeentelijke clustering van vastgoedtaken ook een verdere professionalisering van vastgoedmedewerkers mogelijk maken, omdat minder personen meer tijd kunnen besteden aan de soms zeer specifieke taken.

Tot slot willen we hier opmerken dat bij de eigen vastgoedportefeuille ook kan worden overwogen of er inkomsten kunnen worden gegenereerd. Het gaat dan om meer benutting c.q. verhuur van de gebouwen, maar ook om het weloverwogen afstoten van vastgoed.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

De visie op de rol van de gemeente en die van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen heeft gevolgen voor het omgaan met maatschappelijk vastgoed. In maatschappelijk vastgoed gaat vaak veel geld om. Het is de vraag wie deze kosten betaalt. Wie zorgt voor beheer en onderhoud? Om dit te kunnen beantwoorden, is het belangrijk dat de kosten van vastgoed transparant worden gemaakt en dat er vervolgens ofwel kostendekkende ofwel marktconforme huurprijzen worden gevraagd. Het komt vaak voor dat gemeenten impliciete subsidies geven aan maatschappelijke organisaties in de vorm van (te) lage huurprijzen. Deze subsidies zijn soms hoog en vertegenwoordigen daarmee veel maatschappelijk geld. Het

heeft daarom de voorkeur deze subsidies transparant te maken, zodat er expliciete besluitvorming over kan plaatsvinden in het college of in de raad.
Het volledig doorrekenen van kosten kan worden gecompenseerd door hogere subsidies, zodat de instellingen de huur kunnen betalen. Dit klinkt als het rondpompen van geld. Het is echter wezenlijk voor een goede discussie over verantwoordelijkheden, over beheer en onderhoud om de werkelijke kosten in beeld te hebben. Veel huurders realiseren zich niet wat ze eigenlijk al krijgen.

Naast het transparant maken van kosten en het doorrekenen ervan, kan een gemeente er ook voor kiezen panden over te dragen aan bijvoorbeeld maatschappelijke partners. Of om het eigendom van het vastgoed te behouden maar het beheer en onderhoud geheel uit te besteden aan een private partij. Bij een voldoende grote vastgoedportefeuille kan het lonen om – vanwege de eerder genoemde schaalvoordelen of strategische overwegingen – vastgoed zelf te beheren.

Intergemeentelijke samenwerking

Veel middelgrote en grote gemeenten zijn bezig de vastgoedportefeuille professioneler aan te sturen. Randvoorwaarde is wel het in (kunnen) zetten van relatief hooggekwalificeerd personeel om deskundig opdrachtgever te zijn, omdat de bouw- en vastgoedwereld nu eenmaal eigen specifieke spelregels kent. Het kiezen van het juiste speelveld en het vervolgens selecteren, contracteren en professioneel aansturen van de juiste spelers is een vak apart en stelt hoge eisen aan de deskundigheid van de opdrachtgever. Uiteindelijk gaat het om veel geld en vaak grote risico's. Het is voor gemeenten daarom de vraag of het efficiënt is zelf gekwalificeerde medewerkers in te zetten of dat het efficiënter is om samen te werken met andere gemeenten. Op dit moment zien we dat algemeen gesproken het vooral voor gemeenten kleiner dan ca. 75.000 inwoners (en weinig specifiek vastgoed) beter is op dit vlak samenwerking te zoeken met de buurgemeenten om de professionaliseringsslag te maken.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie

Met de keuzes rond vastgoed kan de gemeente haar visie ondersteunen. Ook kan ze, onder bepaalde voorwaarden, met gebouwen synergie tussen verschillende beleidsvelden bewerkstelligen.

Versterking gemeentelijke visie

Gemeenten kunnen met de keuzes voor vastgoed hun visie ondersteunen. Als een gemeente vooral een duurzame en groene stad wil zijn, betekent dit dat de ambtelijke organisatie niet in een slecht geïsoleerd pand in een industriële omgeving gehuisvest wordt. En als een gemeente vooral een sociale stad wil zijn, betekent dit wellicht dat de gemeente investeert in wijkcentra en minder of niet in faciliteiten voor recreatie en toerisme. Kortom, de gemeente kan met haar vastgoedbeleid bijdragen aan andere beleidsdoelstellingen en de algehele profilering van de gemeente door bewuste keuzes over huisvesting te maken en over hoe en waar deze huisvesting te realiseren. Vanwege het belang voor de stad kiest Gouda ervoor

om een aantal beeldbepalende monumenten in eigendom te houden, kiest Rotterdam ervoor te (laten) investeren in divers onderwijs op goede locaties en kiezen Arnhem en Utrecht ervoor om te investeren in culturele voorzieningen in het stadscentrum.

Multifunctionele accommodaties

Veel gemeenten werken met multifunctionele accommodaties (MFA's). Hierbij worden diverse functies gecombineerd in gebouwen om zo ook weer efficiënter gebruik te maken van de beschikbare ruimte en ook om de integraliteit te bevorderen.

Het eerste winstpunt is het verhogen van de bezetting en daarmee daling van de kosten. In Schijndel bijvoorbeeld zijn nu tien organisaties samen in een gebouw, terwijl ze voorheen samen zeven gebouwen hadden. Een MFA is in de regel wel een duurder gebouw dan een gebouw voor één of twee organisaties. Dat komt doordat rekening moet worden gehouden met technische eisen als akoestiek, flexibele wanden en andere investeringen om het gebouw meerdere functies te kunnen laten vervullen. Behalve de grond- en investeringskosten is een MFA ook gunstiger in beheer en exploitatie.
Het tweede winstpunt is dat door het combineren van meerdere functies, deze functies gemakkelijker toegankelijk zijn voor burgers en dat bijvoorbeeld vrijwilligers breder ingezet kunnen worden. Neem het Kulturhuus in Olst, waar met de hulp van vrijwilligers een veelvoud van plaatselijke organisaties en verenigingen gebruikmaken van deze accommodatie.

Er zijn wel enkele voorwaarden waaraan een MFA moet voldoen voordat de voordelen kunnen worden behaald. In de eerste plaats moeten de organisaties 'wat met elkaar hebben' en met elkaar een gebouw willen delen. Er zit dus een grens aan wat samen kan. Veel combineren of combineren zonder samenhang leidt tot een bedrijfsverzamelgebouw. Dit heeft weer gevolgen voor de mogelijkheden voor efficiënt gebruik; kan de harmonie/fanfare repeteren zonder andere organisaties te storen? Het heeft ook gevolgen voor het verantwoordelijkheidsgevoel voor beheer en onderhoud. Als organisaties vinden dat ze bij elkaar horen en samen verantwoordelijk zijn, geeft dat veelal een positieve impuls aan het beheer in plaats van dat organisaties met enige tegenzin een accommodatie delen. Een voorbeeld van een gebouw met verschillende, maar aanverwante, functies is het Beursplein in Tiel. Hier zitten alle aan werk gerelateerde organisaties onder één dak.
In de tweede plaats moeten de afspraken helder zijn. Het gaat om afspraken over wie onder welke voorwaarden ruimte krijgt en om afspraken rond beheer en exploitatie. Vooraf bespreken en afspreken is vaak veel efficiënter. Door vooraf te bespreken of kosten voor water en elektriciteit worden verdeeld naar rato van bijvoorbeeld het aantal m2 of dat het verbruik te divers is en afzonderlijke meters gewenst zijn, kan dit worden geregeld zonder veel kosten. Achteraf meters plaatsen of achteraf steeds terugkerende discussies over kostenverdeling zijn duurder.
In de derde plaats moet het proces van bouwen goed worden geregeld: een plan van aanpak en een draaiboek zijn nodig. Een voorbeeld van een draaiboek is de 'Huisvesting leidraad bouwprojecten Rotterdam' van de gemeente Rotterdam.

3.3 Subsidies

Waar gaat het over?

Gemeenten verlenen vooral subsidies voor activiteiten op de beleidsvelden maatschappelijke ondersteuning en welzijn, gezondheidszorg (ouderenbeleid, jeugd- en jongerenwerk, maatschappelijke dienstverlening), sport en kunst, cultuur en recreatie.

Δ **Welke subsidies dragen bij aan onze beleidsdoelen?**

O **Bestaan er alternatieven, zoals bijdragen van bedrijven of het vragen van entreeprijzen?**

□ **Kan de verstrekking van kleine subsidies worden vereenvoudigd?**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Een groot deel van deze subsidies is niet gebaseerd op wettelijk verplichte taken. Subsidies behoren daarom voor een substantieel deel tot de vrije ruimte. Bovendien is de gemeente grotendeels vrij de hoogte en voorwaarden van de subsidies te bepalen. Heroverweging van subsidies ligt voor de hand, zowel in het kader van schaarste aan middelen als in het kader van de gewenste rol en taak van de gemeente in de samenleving. Daarnaast is het ook te overwegen of subsidies anders – efficiënter – verstrekt kunnen worden.

Focus subsidies

Veel gemeenten beogen een vorm van beleidsgestuurd subsidiëren, dat wil zeggen subsidies worden verstrekt aan activiteiten die bijdragen aan een programma. Dit kan via concrete resultaten, zoals het aantal uitgeleende boeken bij een bibliotheek, maar ook via doelen als burgers de mogelijkheid bieden lid te worden van een bibliotheek.

Bijdrage aan beleidsdoel

Bij bezuinigingen kunnen subsidies worden doorgelicht op de bijdrage die ze leveren aan de beleidsdoelen van de gemeente. Zeker bij een nieuw college is het een goed moment om de subsidies daarop door te lichten. Belangrijke vraag daarbij is: wat draagt een subsidie bij aan de beleidsdoelen? En als een subsidie niet bijdraagt aan een beleidsdoel is de vervolgvraag ook waarom activiteiten subsidiëren die niet bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen? Hier kunnen redenen voor zijn, het is goed deze redenen met enige regelmaat door te nemen.

Kan het minder?
Naast de inhoudelijke vragen zijn ook vragen rond de hoogte van het bedrag belangrijk, zoals hoeveel te subsidiëren? Wat is het minimum? Welk bedrag kan bediscussieerd worden? En wat zijn de effecten van minder subsidiëren? Als bijvoorbeeld het oorspronkelijk doel is x mensen te bereiken, wat gebeurt er dan als de subsidie met 20% omlaag wordt bijgesteld? Hoe erg is dat? En wat is het minimum? Ook de relatie met de eigen financiën van de subsidieontvangende organisatie is daarbij van belang, als ook de mogelijkheden van deze organisatie om andere inkomsten te verwerven (zie ook het beleidsveld Kunst, cultuur en recreatie).

Is er overlap en/of is er voldoende samenhang?
Ook van belang zijn de vragen rond de organisaties die de subsidies ontvangen, zoals aan welke partijen geven we geld en met welk doel? Zit daar overlap in? Kan de aansluiting verbeterd worden? Kan met andere afspraken meer effect met hetzelfde of minder geld worden behaald? Subsidies voor jongeren, voor sport, voor bepaalde allochtone groepen enzovoorts kunnen overlappen. Bij overlap is het mogelijk met minder hetzelfde te bereiken.

Zijn er alternatieven?
Tot slot, bij de toets wie, waarom en hoeveel te subsidiëren, hoort ook de vraag of de subsidie kan worden vervangen. Alternatieven voor subsidies zijn: bijdragen van private partijen, meer bijdragen vragen (het profijtbeginsel meer te hanteren) of de subsidie vervangen door andere, goedkopere, alternatieve 'steun' door de gemeente (zie het beleidsveld Kunst, cultuur en recreatie voor voorbeelden).

Heroriëntatie interne organisatie

Proces van subsidieverstrekking
Naast de vraag wie, waarvoor, hoeveel te subsidiëren kan het zinvol zijn het proces van subsidieverstrekking te heroverwegen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de volgende punten.

Welke indicatoren?
Vaak kan er veel winst worden gehaald bij de vaststelling van de prestatie-indicatoren. Het gaat erom alleen die indicatoren te vragen die ook echt iets toevoegen. De winst zit dan in minder administratieve lasten voor de gemeente, maar zeker ook aan de kant van de instelling die de subsidie krijgt. Bij de indicatoren gaat het om de vraag: waar sturen we op? En waar willen we (dus) de verantwoording over hebben? Het bepalen van goede indicatoren is een lastig proces. Zo wordt bij jeugdsport het subsidiebedrag soms bepaald door het aantal jongeren dat lid is van desbetreffende vereniging. De reden hiervoor kan zijn dat het doel is de gezondheid van jongeren te bevorderen. Het is echter de vraag of het aantal jongeren dat sport, is toegenomen door de subsidie. Of beter nog: zou het aantal jongeren dat sport minder zijn zonder de subsidie? Kortom, het bepalen van goede indicatoren is lastig. Het kan daarom zinvol zijn met enige regelmaat de indicatoren na te lopen op de vraag of ze echt bijdragen aan de sturing en verantwoording. Indicatoren die dat niet doen, kunnen geschrapt; dat be-

perkt de administratieve belasting. Alternatieven voor een deel van de indicatoren zijn met elkaar kijken naar de effectiviteit van de subsidie en de gesubsidieerde activiteit en/of kijken of er relevante benchmarks zijn.

Aansluiting bij beleidscyclus
Het kost veelal diverse jaren voor maatschappelijk beleid effect kan hebben. Dit betekent dat een zorgvuldige balans nodig is tussen de periode van subsidie, de jaarlijkse verantwoording en de evaluatie van de effecten en de bijstelling van beleid. De doelen en evaluatie van beleid kennen een cyclus van enkele jaren; het is veelal niet efficiënt de doelen op ingrijpende wijze jaarlijks of nog vaker bij te stellen. De subsidietoekenning en financiële verantwoording kennen een jaarlijkse cyclus. Volgen wat er gebeurt, betekent niet per se bijstellen en andersom; doelen vaststellen die over vier jaar bereikt moeten zijn, betekent niet vier jaar afstand nemen.

Verschillende processen voor grote en kleine subsidies
Een subsidieproces bestaat uit diverse stappen. Vaak zijn die nodig. Het is echter mogelijk verschillende processen voor verschillende subsidies te hanteren. Het gaat dan vooral om eenvoudiger processen voor kleine subsidies. Zo wordt bij het traject rond de model algemene subsidieverordening voorgesteld om geen verantwoordingsverplichting meer op te nemen bij waarderingssubsidies en de verantwoordingsverplichting bij de overige subsidies te verminderen. Dat kan bijvoorbeeld door het direct vaststellen van de waarderingssubsidie bij de aanvraag. In Zaanstad maken waarderingssubsidies (subsidies die worden gegeven als blijk van waardering) 1% uit van de totale uitgaven aan subsidies. Tegelijkertijd zijn ze het grootste in aantal subsidies. Het loont dus om bij waarderingssubsidies bijvoorbeeld te regelen dat verlenen vaststellen is.
Een vergelijkbaar voorbeeld betreft de gemeente Wassenaar. In de Kadernota Subsidiëring van deze gemeente staat over waarderingssubsidies: ‘Verzoeken worden van jaar tot jaar beoordeeld op basis van de vastgestelde inhoudelijke criteria en het uitgangspunt: gelijke behandeling van gelijksoortige verzoeken. Een waarderingssubsidie kent een ondergrens en een bovengrens. Dat wil zeggen dat een bedrag beneden de ondergrens niet verleend wordt en dat subsidiebedragen van meer dan het maximumbedrag in de categorie activiteitsubsidies vallen. De onder- en bovengrens worden door het college jaarlijks vastgesteld. De procedure voor waarderingssubsidies is eenvoudig: verlenen is vaststellen. Dat wil zeggen dat er na de verlening van de subsidie niet nog eens apart vastgesteld (ook wel afgerekend) hoeft te worden. Overigens zijn ook bij deze subsidievorm de algemene uitgangspunten van kracht en dient de organisatie verantwoording af te leggen over de uitgevoerde activiteiten.’

3.4 Eigen inkomsten

Waar gaat het over?

De totale inkomsten van gemeenten vallen grofweg uiteen in eigen inkomsten, de uitkering uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen. Op de laatste twee hebben gemeenten weinig invloed. Onder de eigen inkomsten vallen belastingen en bestemmingsheffingen, rechten en privaatrechtelijke inkomsten.

- △ **Staat de lastendruk in verhouding tot het voorzieningenniveau?**
- ○ **Levert samenwerking bij belastinginning iets op?**
- □ **Levert centralisatie van de incassoprocedure iets op?**

Heroriëntatie ambitie

Wat is beleidsvrijheid?

Belastingen zijn algemene dekkingsmiddelen; de inkomsten zijn dus niet gekoppeld aan bepaalde uitgaven. De Gemeentewet geeft aan welke belastingen et cetera door een gemeente geheven mogen worden. De gemeente bepaalt of ze een bepaalde belasting heft en stelt de hoogte van de belastingtarieven vast. Daarnaast bestaan er bestemmingsheffingen, ook wel bestemmingsbelastingen genoemd, zoals de afvalstoffen- en rioolheffing. Deze onderscheiden zich van 'echte' belastingen door de koppeling aan een bepaalde besteding waardoor alleen de kosten mogen worden geheven. In tabel 2 zijn onder andere de mogelijke gemeentelijke belastingen opgenomen.

Rechten – hieronder vallen ook retributies en leges – verschillen op twee aspecten van belastingen. In de eerste plaats is er bij rechten een direct aanwijsbare tegenprestatie. In de tweede plaats mogen de rechten maximaal de kostprijs dekken van deze tegenprestatie.

Bij bezuinigingstrajecten worden belastingen, rechten, reserves, voorzieningen en treasury vaak doorgelicht. Vragen zijn dan of de rechten en bestemmingsheffingen kostprijsdekkend zijn, alle kosten goed zijn toegerekend, belastingopbrengsten kunnen worden verhoogd, reserves en voorzieningen goed zijn onderbouwd. In tabel 3 geven we de hoofdvragen aan voor voorzieningen, reserves en treasury. Voor een vergelijking van de eigen tarieven zijn websites als www.coelo.nl en www.waarstaatjegemeente.nl handig.

Overige inkomsten betreffen alle privaatrechtelijke inkomsten, oftewel inkomsten die niet direct gerelateerd zijn aan de publiekrechtelijke functie van de gemeente. De overige inkomsten zijn heel divers. Het gaat bijvoorbeeld om rente-inkomsten, huurinkomsten van sportaccommodaties en ook de inkomsten van het grondbedrijf.

Tabel 2 Overzicht belastingen, bestemmingsheffingen en rechten

Eigen Inkomstenbron	**Betreft/over**
Belastingen	
Onroerendezaakbelasting (OZB)	Woningen + niet-woningen
Roerende ruimtebelasting	Woon- + bedrijfsruimten, niet onroerend
Forensenbelasting	Niet-inwoners: langere tijd overnachten of gemeubileerde woning
Toeristenbelasting	Gasten of ondernemers
Parkeerbelasting	Parkeerders + parkeervergunningen
Hondenbelasting	Houden van honden
Reclamebelasting	Reclame zichtbaar vanaf de openbare weg
Precariobelasting	'Genot' van het hebben voorwerpen onder, op of boven gemeentegrond
Bestemmingsheffingen	
Rioolrechten	Verwerking afvalwater en hemelwater
Afvalstoffenheffing	Verwerking huisvuil
Baatbelasting/Bedrijfinvesteringszones (BIZ)	Onroerende zaken die gebaat zijn bij bepaalde voorzieningen gemeente
Rechten	
Reinigingsrechten	Verwerking bedrijfsafval
Begraafrechten	Gemeentelijke begraafplaatsen
Brandweerrechten	Niet-spoedeisende hulpverlening brandweer
Vermakelijkheidsretributie	Op vermakelijkheden waarvoor gemeentelijke voorzieningen of gemeentelijk toezicht nodig is of anderszins de gemeentelijke inzet nodig was.
Secretarieleges	Paspoorten, rijbewijzen, uittreksels burgerlijke stand etc.

Focus beleid

Het is een politieke keuze hoeveel belastingen en heffingen te heffen. In veel collegeprogramma's zijn uitspraken opgenomen over de lasten voor burgers. Dit hangt nauw samen met hoe partijen de rol van de overheid, en de verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen zien. Dat laat onverlet dat het voor een goede afweging van belang is om de totale kosten goed in beeld te hebben, voor rechten en bestemmingsheffingen. Als niet alle kosten worden meegenomen, vertekent dit de discussie over de kostendekking. Het gaat daarbij met name om het goed doorberekenen van de indirecte kosten, als ook om het volgen van de jurisprudentie over welke kosten mogen worden doorberekend. Ook is van belang hoe de kosten worden verhaald. Ook dat is een politieke keuze Het maakt nogal uit voor de individuele lastenverdeling of de kosten worden verhaald via een belasting, met name de OZB, of via een bestemmingsheffing. In Oisterwijk is voorgesteld om de hondenbelasting af te schaffen en de OZB evenredig te verhogen. De totale lastendruk blijft gelijk (de verdeling wordt wel anders), maar de perceptiekosten dalen. Het voordeel wordt op € 38.000 geraamd.
Om de gemeenten te ondersteunen bij een goede en transparante kostenonderbouwing heeft de VNG voor de belangrijkste bestemmingsheffingen een stappenplan kostentoerekening en transparantie opgesteld.[5]

Heroriëntatie externe organisatie

Samenwerking tussen gemeenten en met andere overheden

Er wordt veel samengewerkt op het gebied van belastingen (heffen, innen en kwijtschelding) en WOZ (waardering onroerende zaken). Het zijn zowel diverse overheidslagen (vaak waterschappen en gemeenten) als samenwerking van louter gemeenten. Hierbij varieert de juridische vorm van samenwerking en de breedte van de samenwerking (met hoeveel partijen en op welke taken). Ter illustratie nemen wij hier enkele samenwerkingsverbanden op.

Gemeente Belastingen Kennemerland Zuid (GBKZ) bestaat uit de gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort. Het inwonergebied is circa 82.000 inwoners en 37.000 WOZ-objecten. GBKZ is operationeel sinds 1 januari 2007 en voert het gehele pallet aan belastingtaken uit voor de gemeenten. Medio 2006 is berekend dat het structurele financiële voordeel in de eindsituatie voor de samenwerkende gemeenten in totaal circa € 170.000 bedraagt, hetgeen overeenkomt op afgerond 10% van de oorspronkelijke perceptiekosten. De verdeling van het voordeel is hierbij sterk afhankelijk van de eerder gekozen uitgangspositie. De gemeente Heemstede heeft in de samenwerking met ruim € 100.000 het grootste structurele voordeel terwijl samenwerking voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude budgettair neutraal was. De redenen voor de samenwerking zijn kwaliteitsverbetering (ook op het gebied van de dienstverlening), oplossen van kwetsbaarheid en kostenbesparing. Als juridische rechtsvorm is gekozen voor een lichte gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeente Bloemendaal waar tevens de backoffice is gesitueerd.

Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT) bestaat uit de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo. Het is opgezet in 2008

5 Zie: www.vng.nl/eCache/DEF/93882.html

en operationeel sinds 1 januari 2009. Deze samenwerking betreft een zelfstandig openbaar lichaam onder de Wgr waarbij de backoffice is gehuisvest in het stadskantoor van de gemeente Hengelo. In het gebied bevinden zich circa 260.000 inwoners. Het geraamde financiële voordeel bedraagt structureel circa € 800.000 (Borne € 100.000, Enschede € 400.000, Hengelo € 300.000). De terugverdientijd om te komen tot dit voordeel bedraagt circa vier jaar. Ook deze samenwerking voert alle belastingtaken uit. De ondersteunende diensten zoals ICT, facilitair en financiën zijn ingehuurd vanuit Enschede en Hengelo.

Belastingsamenwerking West Brabant (BWB) is een 'verticale samenwerking' die bestaat uit het waterschap de Brabantse Delta en de gemeenten Bergen op Zoom, Breda, Etten-Leur, Roosendaal en Oosterhout. Het takenpakket betreft niet het totale spectrum van belastingen: de gemeenten Breda en Oosterhout blijven zelfstandig de uitvoering van de Wet WOZ doen. Het overige wordt uitgevoerd door de belastingsamenwerking die onder voorbehoud gevestigd zal worden in Etten-Leur Oost. In 2010 en 2011 vinden nog talloze implementatiewerkzaamheden plaats zodat er op 1 januari 2012 kan worden gestart. Het geraamde totale financiële voordeel bedraagt circa € 3,1 miljoen structureel. De verwachting is dat nog enkele gemeenten de komende jaren zullen aansluiten bij BWB.

Heroriëntatie interne organisatie

Procesverbeteringen

Er zijn behalve tariefsverhogingen ook andere methoden om hogere belastingopbrengsten te genereren. Te noemen zijn minder gemeentelijke vrijstellingen, en vooral goed bestandsbeheer. Het is zeker de moeite waard om gemeentelijke (belasting) bestanden te leggen naast de bestanden van derden, onder andere de Kamer van Koophandel. Het leidt soms tot een aardige 'bijvangst'. Bij vergelijking van het gemeentelijke WOZ-bestand met het onderhoudsprogramma van de gemeentelijke groenvoorziening kwam een gemeente erachter dat veel groen dat werd onderhouden helemaal niet in het bezit van de gemeente was maar van particulieren.

Er is een aantal opties om het proces van heffen en innen zo efficiënt mogelijk te doen verlopen. Dat kan door het verminderen van het aantal contactmomenten, bijvoorbeeld door de inning niet tien maal per jaar te doen, maar zes maal per jaar. Andere opties zijn meer elektronische afhandeling en centraliseren van incassoprocedures, zoals centralisatie van de procedures voor belastingen en de WWB. Dit kan ook met andere overheden, zoals met de belastingdienst. Bij de invordering leidt samenwerking met de invorderaars van de sociale dienst zeker tot voordeel.

Tabel 3 Reserves, voorzieningen en treasury

Reserves, voorzieningen en treasury
Reserves, voorzieningen en treasury zijn naast eigen inkomsten onderwerpen die vaak worden doorgelicht bij bezuinigingen met als doel te bekijken of ze kunnen bijdragen. Hieronder kort enkele aandachtspunten voor deze drie onderwerpen.

Voorzieningen
Voorzieningen worden gevormd voor onvermijdelijke toekomstige uitgaven. Wanneer deze uitgaven zich voordoen is niet altijd bekend, net als de exacte omvang. Voorzieningen worden bijvoorbeeld gevormd voor onderhoudsprogramma's. Dit betekent dat voorzieningen moeten aansluiten op de onderliggende beheer- en onderhoudsplannen. Omdat de uitgaven al vast staan worden voorzieningen beschouwd als vreemd vermogen, net als leningen die uiteindelijk afbetaald moeten worden.

Toetsingsvragen zijn bijvoorbeeld:
- Zijn voor alle onvermijdelijke grote toekomstige uitgaven voorzieningen gevormd?
- Zijn alle bestaande voorzieningen nodig?
- Sluiten de bestaande voorzieningen aan op de onderliggende plannen?
- Kloppen de berekeningen achter de voorzieningen (stortingen, betalingen, risico's, e.d.)?

Reserves
In tegenstelling tot voorzieningen bestaan er voor reserves geen verplichtingen waar de raad niet meer onderuit kan. Bestemmingsreserves worden gevormd voor producten waarvoor de raad wil sparen, zoals een theater. Zolang er nog geen contracten zijn voor het theater is de raad vrij de bestemming te wijzigen. Als er wel contracten zijn of als het theater er al is, spreken we van 'beklemde' reserves; ze worden benut voor de afschrijving. De bestemming wijzigen betekent dat de middelen ergens anders vandaan moeten komen. De algemene reserve is de algemene buffer voor onverwachte uitgaven en het afdekken van risico's.

Toetsingsvragen zijn bijvoorbeeld:
- Zijn alle bestaande bestemmingsreserves nodig?
- Kloppen de berekeningen achter de bestemmingsreserves (stortingen, investeringen, risico's, e.d.)?
- Is de omvang van de algemene reserve gerechtvaardigd gezien de risico's die de gemeente loopt?

Naast de algemene toetsen op reserves en voorzieningen zoals hierboven voorgesteld, hebben ombuigingen binnen beleidsvelden uiteraard ook weer betrekking op de relevante reserves en/of voorzieningen.

Treasury
Treasury heeft betrekking op het beheer van de geld- en kapitaalstromen van gemeenten. Het wettelijk kader hiervoor is de Wet financiering decentrale overheden (kortweg Wet fido). Deze wet bevat normen voor het beheersen van risico's op kort- en langlopende leningen en verplicht gemeenten een treasurystatuut (financieringsstatuut) op te stellen.
Indien de liquiditeitsprognose adequaat is, kan de treasury efficiënt functioneren. De ervaring leert dat de liquiditeitsprognose bij gemeenten vaak nog aan kwaliteit kan winnen. Afstemming tussen lijnafdelingen en de financiële afdeling/treasury kan nog worden verbeterd. Zo wordt voorkomen dat er onnodig kort geld wordt aangehouden en/of lang geld nog beter weggezet kan worden. Een goed functionerende treasury kan gemeenten voor risico's behoeden en de kosten doen afnemen.



B Sociale sector

Onder de sociale sector hebben we zes onderwerpen opgenomen. We beginnen met drie onderwerpen waar gemeenten relatief veel wettelijke taken hebben: de arbeidsmarkt (WWB, participatiebudget en Wsw), maatschappelijke ondersteuning en welzijn/Wmo en publieke gezondheidszorg. Deze onderwerpen worden gevolgd door twee onderwerpen waar gemeenten vrijwel volledige beleidsvrijheid hebben: kunst, cultuur en recreatie en sport. We sluiten af met onderwijshuisvesting. Dit onderwerp behandelen we beperkt. Veel over huisvesting in algemene zin is al opgenomen onder maatschappelijk vastgoed. Verder hebben scholen zelf met name taken en verantwoordelijkheden. De gemeentelijke taken zijn veelal randvoorwaardelijk.

3.5 WWB, participatiebudget en Wsw

Waar gaat het over?

De belangrijkste budgetten voor de WWB zijn het I(inkomens)-deel (uitkeringen e.d.) en W(werk)-deel (re-integratie e.d.). Het W-deel is inmiddels opgegaan in het participatiebudget, samen met de inburgerings- en volwasseneneducatiegelden. Aanverwant aan de WWB is de Wet investeren in jongeren (WIJ). Deze wet zegt dat jongeren onder de 27 bij werkloosheid een leer-werkvoorziening aangeboden moeten krijgen en daaraan gekoppeld een inkomen krijgen.
Onder armoedebeleid nemen we mee de bijzondere bijstand, kwijtschelding, specifieke regelingen en de langdurigheidstoeslag, alsmede schuldhulpverlening. Ook de Wsw, Wet sociale werkvoorzieningen, wordt hier besproken.

We gaan hier niet afzonderlijk in op de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Deze wetten betreffen een relatief gering aantal mensen. Een deel van wat wordt beschreven onder de WWB en armoedebeleid is ook van toepassing op deze wetten.

Δ **Wat doen we aan armoedebeleid? Moet het meer of toch minder?**

O **Kan 'social return' bij leveranciers bijdragen aan realisatie van gemeentelijke doelstellingen?**

☐ **Kan het aantal deelregelingen bij het armoedebeleid minder?**

Heroriëntatie ambities

Wat is verplicht?

WWB I-deel

Iedereen die recht heeft op een bijstandsuitkering moet die krijgen, waarbij de hoogte landelijk is genormeerd. In een aantal gevallen kan een toeslag worden verstrekt op het normbedrag, zoals voor alleenstaande ouders. Gemeenten mogen wat ze overhebben van het I-deel (specifieke uitkering) houden. Het loont dus om het aantal mensen in de bijstand terug te dringen. Het gaat er dan om het aantal relatief meer te doen dalen dan andere gemeenten. Met dien verstande dat het I-deel met enige regelmaat macro wordt aangepast[6].

Participatiebudget

Het participatiebudget dient aan participatie te worden besteed, maar in de wijze waarop zit veel beleidsvrijheid. Wel is er grote druk vanuit de Tweede Kamer om transparant te maken dat deze middelen effectief worden ingezet, dat wil zeggen gericht op het bereiken van regulier werk en op een goed functionerende arbeidsmarkt. Er zijn wel enkele verplichtingen, zoals inburgeringstrajecten voor inburgeraars die daar recht op hebben. Ook is het verplicht om tot en met 2012 de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)-middelen in te zetten bij de ROC's. Daarna zijn ook deze middelen vrij besteedbaar binnen het doel participatie. De middelen die over enig jaar resteren, moeten worden teruggegeven aan het rijk. Met dien verstande dat 25% van het jaarbudget gereserveerd kan worden voor het volgend jaar. Het is, vanuit bezuinigingsperspectief, belangrijk alle kosten die onder het participatiebudget kunnen worden gerekend er ook aan toe te rekenen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een deel van de uitvoeringskosten, inclusief indirecte kosten. Voorwaarde is dan wel dat het gaat om taken die vallen onder de noemer 'inbesteding' zoals bedoeld in de regelgeving. De uitvoeringskosten van wettelijke taken mogen niet ten laste van het participatiebudget worden gebracht.
Het is zaak om de participatiegelden op dusdanige wijze in te zetten dat dit leidt tot een lager/verminderd beroep op de uitkering (I-deel).

6 Voor de jaren 2008 t/m 2011 is het macrobudget vastgelegd aan de hand van de verwachte ontwikkeling van het bijstandsvolume. Het budget wordt pas aangepast bij de overschrijding van de bandbreedte van 12.500 bijstandsgerechtigden.

SUWI-wet
Ook relevant is de SUWI-wet (Samenwerking uitvoering Werk en Inkomen). In deze wet is aangegeven dat de gemeente en het UWV WERKbedrijf moeten samenwerken bij hun dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. Dit gebeurt in zogenoemde ‘locaties voor werk en inkomen’. Inmiddels is afgesproken dat deze locaties de naam Werkplein hanteren zodat er een herkenbare naam is voor de dienstverleningslocatie. Het is de bedoeling dat er landelijk ongeveer 100 werkpleinen worden ingericht. In de wetgeving zelf is nauwelijks uitgewerkt wat de samenwerking tussen de organisaties precies inhoudt. Gemeenten en UWV WERKbedrijf hanteren desondanks op de werkpleinen een aantal uitgangspunten voor de dienstverlening. Op www.samenvoordeklant.nl laten ze zien hoe die uitgangspunten in de praktijk uitwerken en welke prestaties ze samen realiseren. Die vrijwillige transparantie weerhoudt de minister van SZW tot nu toe ervan om nadere regels te stellen aan de samenwerking.

Armoedebeleid
Gemeenten hebben relatief veel beleidsvrijheid bij het gemeentelijk minimabeleid. De uitgaven voor bijzondere bijstand, kwijtschelding, schuldhulpverlening, collectieve zorgverzekeringen en diverse vormen van maatschappelijke participatie (onder andere tegemoetkoming school-, sport- en cultuurkosten) zijn dan ook beïnvloedbaar. Hierbij past de kanttekening dat er wettelijke regelgeving voor schuldhulpverlening op komst is en dat afschaffen van kwijtschelding kan leiden tot hogere incassokosten voor de afdeling belastingen.
Bij armoedebeleid is bijzondere bijstand een belangrijke component. Bijzondere bijstand is het geven van extra middelen voor bijzondere uitgaven in bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld een wasmachine voor een gezin dat deze niet zelf kan betalen. Bij bijzondere bijstand is het vooral relevant te bepalen wat het norminkomen is waarbij bijzondere bijstand wordt verstrekt. Dat kan 100% van het minimumloon zijn, maar ook 105%, 110% of 120%. De norm omlaag brengen levert uiteraard vermindering van de uitgaven op. Ook kan een draagkrachtregeling of een drempelbedrag (lage tot zeer lage kosten worden niet vergoed) worden ingevoerd of aangepast.

Wsw
Gemeenten krijgen een specifieke uitkering voor een bepaald aantal Wsw-plekken (STE = standaardeenheden). Iedere gemeente neemt deel aan een sociaal werkvoorzieningsbedrijf (SW-bedrijf) waar de mensen met een SW-indicatie werken. De bedrijven hebben te lijden onder de economische teruggang, waardoor het tekort op de exploitatie oploopt. Het tekort bedroeg in 2008 landelijk al ruim € 50 miljoen. De bedrijfsvoering vraagt dan ook zeker aandacht. Er zijn ook mogelijkheden om de infrastructuur van deze bedrijven in te zetten voor meer dan alleen de SW-plekken. Denk aan re-integratie en leer-werktrajecten voor mensen met een WWB-uitkering. Zeker nu het ook de bedoeling is dat mensen met een SW-indicatie zo veel mogelijk geplaatst worden (met begeleiding) bij reguliere werkgevers. Met andere woorden: door de gewijzigde wetgeving met betrekking tot de Wsw kunnen de werkzaamheden van de SW’ers en het gebruik van de SW-bedrijven los van elkaar worden gezien. Op dit vlak heeft de gemeente beleidsvrijheid.

Kortom, de grootste beleidsvrijheid ligt bij het armoedebeleid. Verder zijn er met name vrijheden bij de wijze van inzetten van het participatiebudget. Binnen de striktere kaders van het WWB I-deel en de Wsw kan een gemeente ook nog keuzes maken. De gemeente heeft mogelijkheden om instrumenten in te zetten voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De strategische keuzes liggen bij de vraag welke rol de gemeente hier voor zichzelf ziet en welke toegevoegde waarde de gemeente haalbaar en mogelijk acht voor de arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie van haar inwoners.

Bepalen focus

Het doel van het beleid is enerzijds armoedebestrijding en anderzijds participatie. Voor beide is een visie nodig. Bij armoedebestrijding moeten vooral de grenzen worden bepaald wanneer een toeslag te verlenen. Bij participatie gaat het om de vraag in welke mensen/doelgroepen de gemeente wil investeren. Wie bied je een traject aan met welk doel? Een mogelijk ondersteunend instrument daarbij is de participatieladder. Deze geeft in zes treden de mate van participatie aan. Wanneer het bestand is ingedeeld langs de participatieladder kunnen keuzes worden gemaakt over doelgroepen voor het participatiebeleid en kan beter worden bepaald hoeveel mensen een traject aan te bieden; en welke trajecten dat zouden kunnen zijn. Dit leidt tot een efficiëntere inkoop van trajecten. Tevens biedt de participatieladder meer mogelijkheden om achteraf te bepalen of de ingezette middelen doeltreffend en doelmatig zijn geweest.

Heroriënteren externe organisatie

Rol van de gemeente

Zoals hierboven aangegeven zijn er diverse wettelijke verplichtingen bij de WWB, het participatiebudget en de Wsw. De gemeente is hiervoor als uitvoerder verantwoordelijk. Op beleidsmatig niveau zijn er mogelijkheden om de rol van de gemeente en de verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen te heroverwegen. Burgers kunnen een belangrijke rol spelen bij participatie in de vorm van vrijwilligerswerk, door bijvoorbeeld maatjesprojecten. Bij het beleidsveld Maatschappelijke ondersteuning en welzijn wordt ingegaan op vrijwilligersprojecten. Wij beperken ons hier tot participatie in de zin van re-integratie naar (uiteindelijk) werk. Hierbij spelen bedrijven een belangrijke rol. De vraag voor gemeenten is hoe in te spelen op de vraag naar arbeid van bedrijven en zo door hun participatiebeleid vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter bij elkaar te brengen. Daarvoor is een goed zicht op de vraag in de verschillende sectoren nodig. Het opbouwen van contacten met sectoren die vooral in de eigen regio actief zijn, hoort daar bij. De sectorarrangementen die de VNG het afgelopen half jaar met een aantal sectoren heeft afgesloten, kunnen helpen als kader om vooral voor jongeren een plek op de arbeidsmarkt te vinden. Een trend is om de bijdrage van bedrijven aan het participatiebeleid te stimuleren via *social return*. Dit houdt in dat bij aanbesteding een van de eisen is dat een deel van het geoffreerde bedrag wordt besteed aan 'de onderkant van de arbeidsmarkt' of dat een deel van de in te zetten werknemers bestaat uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze mensen kan een stage, opleiding of werkervaring worden geboden. Daarbij moet natuurlijk worden gezorgd dat de aanbesteding zorgvuldig verloopt en dat er een match is tussen de behoefte van de marktpartij en het aanbod van kandidaten.
De eerste voorbeelden van social return kwamen vooral uit de fysieke sector. In bestekken is dan bijvoorbeeld opgenomen

dat de aannemer die het groen beheert gedeeltelijk gebruik maakt van kandidaten die al langdurig werkloos zijn of onder de Wsw vallen. Een ander voorbeeld is de A2-ondertunneling bij Maastricht. Hierbij is bepaald dat er 75 plekken per jaar moeten zijn voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt; daarbij kan worden gedacht aan leren metselen en helpen bij de catering. Social return ontstaat nu ook steeds meer bij aanbesteding van diensten, zoals bij inhuur van externen. Organisatieadvies- en detacheringsbureaus moeten bij hun offerte laten zien dat ze bijvoorbeeld ook stages en leer-werktrajecten aanbieden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

De SW-bedrijven zijn bijna overal regionaal georganiseerd. Op het gebied van de WWB is er een sterke tendens tot intergemeentelijke samenwerking zichtbaar. Naast de verplichting in de Wet SUWI om op een werkplein samen te werken zijn de belangrijkste redenen voor samenwerking de schaalvoordelen die behaald kunnen worden door standaardisering bij de beleidsontwikkeling en de uitkeringsverstrekking. Het gaat dan om bezuinigingen op automatiseringskosten en overheadkosten. Daarnaast zijn er ook schaalvoordelen vanwege specialistische kennis, zoals beleidsinhoudelijke kennis, juridische kennis en kennis van rechtmatigheid. Tot slot kan het ook gaan om schaalvoordelen bij onderhandelingen. Gemeenten moeten steeds meer onderhandelen met bedrijven waarbij ook schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Het helpt voor de onderhandelingspositie om dan zelf van vergelijkbare schaal te zijn.
Samenwerking bij inkoop van re-integratietrajecten kan ook voordeel opleveren. Dit kan op eenvoudige wijze door afspraken met andere gemeenten te maken.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie

De onderliggende problematiek van dit beleidsveld is vaak integraal van aard. Mensen zonder baan hebben weinig inkomen en raken in de bijstand. Mensen met een beperkte opleiding en/of mensen die niet goed ingeburgerd zijn, komen lastiger aan een baan. Gemeenten voegen de beleidsvelden bijstand, participatie en armoedebestrijding steeds vaker samen, zowel beleidsmatig als qua uitvoering. Ook de Wsw en de Wmo worden hierbij steeds vaker betrokken. Hieronder geven we enkele beleidsmatige voorbeelden rond het SW-bedrijf.

Bij zowel participatie als bij het SW-bedrijf gaat het om het zoeken naar mogelijkheden, kennis en ervaring om zo goed mogelijk participatieplekken te zoeken. SW-bedrijven ontwikkelen zich steeds meer als re-integratiebedrijf en mensontwikkelbedrijf. Deze bedrijven kunnen hun scholing en begeleiding breder aanbieden. Er is een aantal mogelijkheden om het SW-bedrijf meer te benutten. In de eerste plaats hebben SW-bedrijven een fysieke infrastructuur, zoals een productiebedrijf. Mensen met bijstand kunnen hier ook een opleiding of stage volgen. Gezien de tendens dat mensen met een SW-indicatie zo veel mogelijk bij ‘gewone’ bedrijven werken, zijn er vaak plekken bij SW-bedrijven die benut kunnen worden voor re-integratie.
In de tweede plaats kan worden bekeken of via inbesteding het SW-bedrijf taken voor de gemeente, bijvoorbeeld de groen-

voorziening, kan doen die anders worden aanbesteed. De mogelijkheden hiervoor moeten juridisch zorgvuldig worden nagegaan. Op deze manier wordt voorkomen dat door de aanbestedingsregels een SW-bedrijf uit een andere regio het werk gegund krijgt, terwijl het 'eigen' SW-bedrijf een beroep doet op de gemeente voor een bijdrage aan het exploitatietekort. Uiteraard moet wel de efficiëntie van het SW-bedrijf worden betrokken bij deze afwegingen.

Procesverbetering

Bij de verstrekking van uitkeringen zijn procesverbeteringen te overwegen. Een aantal suggesties:

Betere benutting gegevens

Gegevens kunnen vaak beter worden gedeeld tussen afdelingen, teams of voor verschillende taken. Het gaat om gegevens binnen de gemeente; benutting van het GBA bij de WWB, benutting van de gegevens WWB bij aanvraag voor bijzondere bijstand. Ook kunnen gemeenten gebruikmaken van landelijke mogelijkheden, zoals het digitaal klant dossier (DKD) en de voorzieningen van het inlichtingenbureau (zie www.inlichtingenbureau.nl). Benutting van het DKD vergt interne afspraken over het dienstverleningsproces en een technische voorziening. Door gegevens beter te benutten, wordt ook onnodige uitvraag bij burgers voorkomen (in aansluiting op de Wet eenmalige gegevensuitvraag).

Mogelijke verbeteringen bij de intake

Het aantal contactmomenten wanneer iemand zich meldt op het werkplein kan vaak minder. Ook zou van tevoren duidelijk moeten zijn wat iemand moet meenemen aan papieren. Daarbij kan verder worden overwogen of het type contact anders kan. Nu wordt er meestal een brief gestuurd met uitnodiging voor gesprek. Vooral jongeren zijn niet meer op papieren post gericht. Sms'en ter bevestiging, bellen, e-mailen enzovoorts zijn mogelijkheden voor communicatie die vaak minder tijd kosten en die een beter bereik hebben bij de klant, wat het niet komen opdagen bij gesprekken kan terugdringen. Gesprekken op kantoor vervangen door telefoongesprekken kan soms ook worden overwogen.
Daarnaast kan worden overwogen om de intake te vereenvoudigen door meer te werken met risicoprofielen ter voorkoming van fraude. De gemeente Venlo bijvoorbeeld vraagt mensen met weinig risico bij de intake alleen naar ID en bankafschrift (via het SUWI-net kan worden nagegaan of iemand inkomen ontvangt) en gaat vervolgens aan de slag met werk zoeken. Is dat na een half jaar niet gelukt dan volgt een uitgebreidere intakeprocedure.

Rechtmatigheid, handhaven en incassobeleid

Voor de periodieke controle op rechtmatigheid moeten gemeenten jaarlijks een plan maken. Het is daarbij mogelijk iedereen iedere maand te controleren; 100% is dan het streven. Maar het is ook mogelijk met risicoprofielen in relatie tot klantprofielen te werken en van daaruit de controle op te bouwen; dit is veelal efficiënter.
Ook zijn er gemeenten die gecombineerde acties voor handhaving en fraudebestrijding laten uitvoeren in zogenaamde risicowijken. Naast het directe effect, de constatering van fraude, gaat er een preventieve werking van uit.

De meeste gemeenten hebben een substantieel vorderingenbedrag uitstaan. Vorderingen ontstaan onder andere als mensen zijn gaan werken en de uitkering al is uitbetaald, als mensen achteraf toch andere inkomsten (bijvoorbeeld WW) kregen en bij fraude. Bij incasso kan het lonen aan de voorkant goed te sturen. Door bijvoorbeeld het betaalmoment iets te verlaten, kan worden voorkomen dat uitkeringen al betaald zijn als iemand gaat werken. Dit voorkomt een vordering. Ook in de wijze van aanpak van incasso kunnen procesverbeteringen plaatsvinden door bijvoorbeeld niet alleen rappelbrieven te sturen, maar andere communicatiemiddelen erbij te benutten en de procedure tot en met de rechter te voeren. Uitbesteding van incasso is ook een optie; er zijn bureaus voor die hierin zijn gespecialiseerd. Door offertes op te vragen, kan worden nagegaan of zelf doen of uitbesteden goedkoper is.
Verder zijn er goede ervaringen met gecombineerde trajecten van gemeenten, schuldhulpverlening en woningbouwcorporatie bij wanbetaling van huur. De corporaties verplichten zich om nog eenmaal een kans te geven op voorwaarde dat de wanbetaler de financiële huishouding saneert, waarbij hulp wordt geboden door schuldhulpverlening en maatschappelijk werk.

Slimmere inzet I-budget
Tot slot, bij het I-budget is het essentieel dat aan iedereen die er recht op heeft een uitkering wordt verstrekt. Het eventueel resterende budget kan voor andere doeleinden worden ingezet, mits gericht op daling van het aantal bijstandsgerechtigden. Het is bijvoorbeeld mogelijk om één of twee preventiemedewerkers in dienst te nemen en die zich (ruimschoots) te laten terugverdienen. Zo hoopt de gemeente Eindhoven dat twee preventiemedewerkers (kosten circa € 100.000) zich dubbel terugverdienen, dat wil zeggen € 200.000 opleveren. Dit door al vooraan in het proces te bekijken of een uitkering voor bepaalde klanten wel de juiste route is. Alternatieven zijn ook deals maken met werkgevers via het I-budget. Belangrijk is het dusdanig te doen dat het netto geld oplevert voor de gemeente. Zeker gezien de Wet investeren in jongeren (WIJ) en de verwachte krapte bij het participatiebudget (minder geld, meer mensen) is alternatieve benutting van het I-deel te overwegen.

Een variant hierop is dat de Intergemeentelijke sociale dienst Bollenstreek met overschotten op het I-deel bij de regionale Wsw-organisatie werktrajecten voor personen op de Wsw-wachtlijst heeft ingekocht. Het mes snijdt zelfs aan nog meer kanten als de personen op de Wsw-wachtlijst ook nog een WWB-uitkering voor de kosten van levensonderhoud ontvangen.

Voor het armoedebeleid kunnen deregulering en stroomlijning belangrijke verbeteringen zijn. De uitdaging is om de uitvoering van het armoedebeleid zo efficiënt mogelijk te regelen, dat wil zeggen met zo min mogelijk deelregelingen, zo min mogelijk soorten formulieren enzovoorts.
Armoedebeleid bestaat onder meer uit kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen en uit diverse specifieke, lokale regelingen. Indien een gemeente veel afzonderlijke regelingen heeft, voor nauwelijks verschillende doelgroepen, met verschillende aanvraagprocedures, is het een overweging deze te vervangen door een algemenere regeling. Bij afzonderlijke procedures kan het aantal oplopen tot 20 à 25 procedures voor reductie lidmaatschap van de sportclub, cultuur, langdurigheidstoeslag enzovoorts. Het is wellicht mogelijk nagenoeg alle procedures te vervangen door een bijdrage in een vergelijk-

bare vorm als de al bestaande langdurigheidstoeslag. Indien inwoners x jaar op het minimum zitten en er geen zicht is op verbetering krijgen ze een langdurigheidstoeslag. Een globalere korting, zoals een pas van de gemeente met korting is ook een optie.

Een aantal gemeenten, waaronder Tilburg, is voor de bijzondere bijstand overgestapt op een zogenaamd polismodel. Er staat dan vooraf vast voor welke zaken welk bedrag kan worden ontvangen als men aan de overige criteria voldoet. Dat schept duidelijkheid en scheelt in de perceptiekosten ten opzichte van de situatie dat iedere aanvraag afzonderlijk op zijn merites wordt beoordeeld.

3.6 Maatschappelijke ondersteuning en welzijn

Waar gaat het over?

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Deze wet vervangt de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De maatschappelijke doelstelling van de Wmo is ‘meedoen’. Oftewel: ‘de wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving, al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Dat is de onderlinge betrokkenheid tussen mensen. En als dat niet kan, is er ondersteuning vanuit de gemeente’[7]. In de wettekst is deze brede doelstelling van meedoen nader uitgewerkt in negen prestatievelden[8]. Wij richten ons hier vooral op de hulp bij het huishouden, overige verstrekkingen (zoals vervoer en rolstoelen) en welzijn. De onderwerpen rond gezondheidszorg worden bij het beleidsveld Publieke gezondheidszorg, GGD en preventieve jeugdgezondheidszorg besproken. Een ander deel van de Wmo is onder (sociale) veiligheid opgenomen.

△ **Hoe ruim vullen we het compensatiebeginsel in? Doen we dit met individuele of collectieve voorzieningen?**

○ **Verzorgen we zelf de inkoop of gaan we dat samen met andere gemeenten doen?**

□ **Kunnen we besparen door zelf huisbezoeken af te gaan leggen?**

---

7 Zie: www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Algemeen/WMO.htm

8 Wet maatschappelijke ondersteuning, artikel 1, lid 1, onderdeel g

Heroriëntatie ambities

Wat is verplicht?

De gemeente kent een aantal procesverplichtingen bij het opstellen en uitvoeren van het beleid voor maatschappelijke ondersteuning. In de Wmo staat dat gemeenten een samenhangend beleid moeten hebben van informatie, advies en cliënt-ondersteuning op het gebied van wonen, welzijn en zorg aan burgers en moeten rapporteren over klanttevredenheid zodat (horizontale) verantwoording kan worden afgelegd.

Verder brengt het compensatiebeginsel verplichtingen met zich mee; gemeenten moeten zorgen dat burgers met beperkingen in staat zijn om een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en aan het maatschappelijk verkeer te kunnen deelnemen. Burgers hebben volgens de wet dus géén recht op specifieke voorzieningen maar recht op compensatie van mogelijke beperkingen zodat men zelfredzaam wordt en maatschappelijk kan meedoen.

Daarbij zijn gemeenten verplicht keuzevrijheid te bieden aan hun burgers. Burgers moeten, indien zij recht hebben op een individuele voorziening, de keuze krijgen tussen het ontvangen van een voorziening in natura of het ontvangen van een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget waarmee ze zelf een voorziening kunnen inkopen. Van deze verplichting kan alleen worden afgeweken als hiertegen 'overwegende bezwaren' zijn. Keuzevrijheid betekent daarnaast ook dat de burger bij zorg in natura moet kunnen kiezen uit meer dan één aanbieder.

Wat is beleidsvrijheid? / Focus beleid

De Wmo is een kaderwet en dat betekent dat binnen de eerder genoemde verplichtingen gemeentelijke vrijheid is. Zo kent een gemeente enige beleidsvrijheid bij de procesverplichtingen. Een gemeente kan naar eigen inzicht een Wmo-loket en een Wmo-raad organiseren, maar is ook vrij om andere alternatieven te bedenken om aan deze verplichtingen te voldoen.
Wat betreft de keuzevrijheid voor burgers is de enige bewegingsruimte van een gemeente de hoeveelheid aanbieders die gecontracteerd wordt. Meer aanbieders betekent enerzijds meer inzet door gemeenteambtenaren (overleg, contracteren, enzovoorts), maar kan anderzijds ook tot lagere prijzen leiden door toenemende concurrentie.
De meeste beleidsvrijheid hebben gemeenten bij het compensatiebeginsel. De gemeente heeft een resultaatverplichting die breed gedefinieerd is. Hoe deze verplichting te realiseren, behoort tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. Zo kan elke gemeente de afweging maken of er individuele of collectieve voorzieningen verstrekt worden en of zij bestaan uit diensten of materiële voorzieningen. Daarbij biedt de wet de vrijheid aan gemeenten om rekening te houden met de persoonskenmerken, behoeften en eigen (financiële) capaciteit van de burgers. Er kunnen daarom tussen gemeenten verschillen ontstaan in de criteria (wanneer komt iemand in aanmerking), de verstrekking (in welke vorm ontvangt iemand maatschappelijke ondersteuning) en de eigen verantwoordelijkheid (moet iemand zelf een eigen bijdrage leveren en wordt er rekening gehouden

met beschikbare mantelzorgers). Deze verschillen kunnen ook tussen nabije gemeenten ontstaan, zoals het geval was bij de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen.[9]

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

Voor de uitvoering van de Wmo ligt het voor de hand dat de gemeente de rol van de regisseur pakt. De gemeente moet volgens de wet[10] het verlenen van maatschappelijke ondersteuning 'zo veel mogelijk' laten verrichten 'door derden'. Soms ontbreekt het gemeenten aan kennis en kunde om te concurreren met thuiszorgbedrijven, zijn er al veel welzijnsorganisaties actief en is gebruikmaken van vrijwilligers en mantelzorgers een waardevolle en efficiënte manier om aan maatschappelijke ondersteuning te doen. Kortom, de gemeente maakt samen met burgers en organisaties het Wmo-beleid en maakt bij de uitvoering veelvuldig gebruik van het maatschappelijk middenveld, private partijen, instanties zoals het CAK, CIZ, SVB (voor respectievelijk de eigen bijdrage, de indicatiestellingen en de ondersteuning van mensen met een PGB) en haar eigen burgers (in de rol van vrijwilligers en mantelzorgers).

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Uit het evaluatierapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau[11] blijkt dat in 2008 67% van de gemeenten formeel samenwerkte met andere gemeenten op het gebied van de Wmo. Deze samenwerking betreft dan de aanbesteding van de huishoudelijke hulp, opvoedingsondersteuning, beleid voor vrijwilligers en mantelzorgers en/of de verstrekking van individuele voorzieningen. Een voorbeeld hiervan is de Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek (ISD Bollenstreek), die naast andere taken (onder andere WWB-gerelateerd) ook verantwoordelijk is voor de verstrekkingen van de individuele voorzieningen voor de vijf participerende gemeenten. Dit betekent overigens niet dat het Wmo-beleid van deze gemeenten identiek hoeft te zijn, maar de handelingen van intake en indicatie tot het proces van daadwerkelijke verstrekking zijn dit wel.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie

De Wmo maakt beleidssynergie mogelijk. Zo zijn er raakvlakken met de WWB (re-integratie langdurig werklozen), Centra voor Jeugd en Gezin (opvoedkundige problematiek), de GGZ (geestelijke, preventieve gezondheidszorg) en GGD (gezondheidsproblematiek) en is er aandacht voor sociale veiligheid (verslavingszorg, dak- en thuislozen en slachtoffers huiselijk geweld). Uit het eerder aangehaalde evaluatierapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dan ook dat een licht toenemend deel van de gemeenten (56% in 2008) voor een meer integrale benadering van de Wmo kiest. Hierbij worden zo veel mogelijk relevante beleidsterreinen met elkaar verbonden. Daarentegen is bij één op de zes gemeenten het beleid in 2008 als smal te typeren met voornamelijk aandacht voor mensen met beperkingen. Uit dit rapport blijkt ook dat grote,

9 Artikel 'Grote verschillen in Wmo-beleid', PZC, 8 oktober 2008
10 Wet maatschappelijke ondersteuning, artikel 10, lid 1
11 Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009

meer stedelijke, gemeenten een breder en meer samenhangend beleid voeren dan kleinere, minder stedelijke gemeenten. Ter illustratie twee voorbeelden waarbij een verbinding is gelegd tussen verschillende beleidsterreinen en gemeentelijke instrumenten:

1. De professionele burenhulp Zorgwacht Utrecht[12]: hierbij wordt een koppeling gemaakt tussen de Wmo en de WWB. Langdurig werklozen (volwassenen, al dan niet met een uitkering, die een 'afstand tot de arbeidsmarkt' hebben) worden opgeleid in de zorg (mede bekostigd vanuit de WWB) en verlenen professionele burenhulp en mantelzorg in een Utrechtse krachtwijk (huishoudelijke ondersteuning, een boodschap of gewoon een praatje) aan kwetsbare ouderen en mensen met een beperking. Dit afhankelijk van de vraag van de cliënt.
2. De Klussendienst GUUS in Doetinchem[13] is opgezet vanuit de gemeente Doetinchem, de woningbouwcorporatie Sité Woondiensten, het Wsw-bedrijf Wedeo, re-integratiebedrijf Connecting2U en Wijkwerk. Een burger/cliënt kan met zogenaamde dienstencheques van € 8,50 per uur diensten afnemen van GUUS, zoals een klussendienst, verhuishulp, tuindienst, schoonmaakdienst, woonzorgdienst en de controle & sleutelservice. De medewerkers van GUUS doen ervaring op met het oog op toekomstige terugkeer op de arbeidsmarkt. En de klanten van GUUS kunnen tal van diensten afnemen waardoor zij langer zelfstandig kunnen wonen en beter kunnen participeren in hun omgeving.

Procesverbeteringen

De Wmo is een recente wet en heeft in de beginfase het nodige van gemeenten gevergd. Vooral de aanbesteding en de organisatie van de hulp bij het huishouden (een nieuwe taak voor gemeenten) stond in deze beginfase centraal. Nu dat gerealiseerd is, kan het voor gemeenten – ook in het kader van ombuigingen en toekomstige (financiële) uitdagingen – zinvol zijn te bekijken waar zij staan. De hoofdvraag daarbij is of de basis op orde is. Wanneer dit fundament gerealiseerd is, kan verder vooruit worden gekeken.

Onderstaand volgt een aantal fasen van procesverbetering. Afhankelijk van de fase waarin individuele gemeenten zich bevinden, kan dit gemeenten helpen een professionele en toekomstbestendige Wmo-organisatie op te zetten. De fasen kunnen ook worden bekeken in het kader van de bezuinigingen. Daarnaast wordt in box 1 (pag. 62) een aantal voorbeelden genoemd van mogelijke bezuinigingen, zoals die door het ministerie van VWS zijn geïnventariseerd[14].

12 Zie: www.zorgwacht.nl/
13 Persbericht 'GUUS, de helpende hand aan huis', Gemeente Doetinchem, 26 juni 2009
14 Ministerie van VWS, onderzoek collectieve voorzieningen, februari 2010; onderzoek uitgevoerd door RADAR

De bedrijfsvoering van verstrekkingen op orde

De basis is op orde en de werkprocessen zijn efficiënt ingericht en worden gevolgd. De gemeente registreert alle verstrekkingen en heeft inzicht in de hoeveelheden en de kosten van alle verstrekkingen. Dit kan de gemeente helpen toekomstige keuzes te maken, waarbij ook een kostenbesparing is te realiseren (indicaties zelf of niet, hoogte van PGB-budget, nieuwe aanbesteding, eigen bijdragen, categorisering). Een voorbeeld van een mogelijke significante kostenbesparing is het in Tilburg ontwikkelde concept van de 'Alfacheque'. Dit concept stelt gemeenten in staat voor de uitvoering van de Wmo-voorziening 'Hulp bij het huishouden' de inzet van Alfahulpen (zonder de bemiddeling van zorgaanbieders) te kunnen continueren. Voor verdere informatie zie www.alfacheque.nl. Een ander voorbeeld is afkomstig van een grote gemeente waarbij een kostenbesparing mogelijk blijkt te zijn door kritisch naar de eigen formatie te kijken. Ten tijde van de invoering van de Wmo heeft de betreffende gemeente ervoor gekozen om een Regionaal Indicatie Orgaan (RIO) de uitvoering van de Wmo te laten doen, maar vanaf 2010 is besloten het RIO te integreren in het gemeentelijk apparaat. Deze gemeente heeft een formatiecalculatie voor de Wmo laten uitvoeren. Het resultaat van de calculatie liet zien dat er een besparingspotentieel van circa drie tot vier fte's mogelijk is, vooral bij de indicatieadviseurs/salesmanagers.

Monitoring, verantwoording en terugvordering van verstrekkingen

Steekproefsgewijs kan gecontroleerd worden of de verstrekkingen wel doelmatig gebruikt worden. Ook kan burgers worden gevraagd verantwoording af te leggen over de ontvangen verstrekkingen en het gebruik daarvan. Voorbeelden uit de praktijk die voorkomen kunnen worden door monitoring en/of verantwoording: de scootmobiel die ongebruikt in de schuur staat en de burger die in een verzorgingsinstelling terecht komt, maar wel voor een heel jaar over huishoudelijke hulp beschikt. Naast monitoring aan de cliëntzijde kan er ook monitoring bij de verstrekker plaatsvinden. In het algemeen is het overigens efficiënter bij de verstrekking in het kader van de Wmo om de voorkant goed te regelen (intake en toekenning) dan aan de achterkant te corrigeren (via monitoring, verantwoording en terugvordering).

Aanpassingen Wmo-beleidsregels

Na enkele jaren van Wmo-praktijk kunnen inzichten in de doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid en cliëntgerichtheid van het beleid tot nu toe input leveren voor toekomstig beleid. Wordt er bijvoorbeeld veel of weinig gebruik van persoonsgebonden budgetten gemaakt en wat betekent dat voor toekomstig beleid? Via aanpassingen op Wmo-beleidsregels[15] kunnen gemeenten sturen op het gebruik van collectieve voorzieningen en tegelijkertijd bezuinigingen realiseren. In Borger-Odoorn konden cliënten met een inkomen tot 1½ maal het norminkomen, indien zij in aanmerking komen voor een Wmo-vervoerspas, kiezen voor een financiële tegemoetkoming. Jaarlijks ontvangen deze mensen (ca. 380 personen) op basis van het feit dat ze geïndiceerd zijn voor een Wmo-vervoerspas een gemiddeld bedrag van € 480,-. Aan de besteding van de financiële tegemoetkoming zijn verder geen eisen gesteld, waardoor het ook onduidelijk is of deze groep mensen de tegemoetkoming gebruikt waarvoor die bedoeld is (namelijk zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel om andere men-

15 De nieuwe VNG verordening en beleidsregels wordt vanaf de zomer 2010 verwacht. Hierin staat centraal de kanteling van voorzieningengericht naar compensatiegericht en de belangrijke positie die collectieve voorzieningen innemen.

sen te ontmoeten). Het is een overweging om cliënten te herindiceren en ze, indien ze aan de voorwaarden voldoen, een Wmo-vervoerspas aan te bieden. De financiële tegemoetkoming wordt dan ingetrokken, tenzij er een medische indicatie is waaruit blijkt dat de cliënt geen gebruik kan maken van het Wmo-vervoer. Naar verwachting levert dit een besparing op.

Slim omgaan met het compensatiebeginsel[16]

De gemeente is resultaatplichtig en dat geeft de gemeente beleidsvrijheid op het gebied van verstrekkingen. Slimme maatregelen kunnen (op termijn) financiële ruimte opleveren terwijl een gemeente blijft voldoen aan de resultaatverplichting. Denk bijvoorbeeld aan het vervangen van individuele taxibudgetten door een vorm van collectieve vervoersvoorziening. De eigen bijdrage kan worden ingevoerd op alle vormen van verstrekkingen met de restrictie dat cliënten met meerdere verstrekkingen maar eenmaal de eigen bijdrage hoeven te betalen. De eigen voorkeur van cliënten voor een zorgaanbieder bij zorg in natura kan minder meegenomen worden zodat er meer concurrentie en prijsdruk staat bij zorgaanbieders.

Het volgende voorbeeld laat zien dat een gemeente ook niet alles zelf hoeft te doen. Voor de bepaling van het aantal uren 'Hulp bij het huishouden' wordt uitgegaan van de beperkingen die de cliënt ondervindt in het kunnen verzorgen van het huishouden. Een onderdeel hiervan is het boodschappen doen. Als de cliënt dit zelf niet meer kan regelen via zijn/haar netwerk en omgeving, dan wordt hiervoor één uur hulp bij het huishouden geïndiceerd. In een groot aantal gemeenten kan echter gebruik worden gemaakt van de boodschappendiensten van een supermarkt of een rijdende winkel. Natuurlijk zal per gemeente onderzocht moeten worden wat de reikwijdte van de bestaande boodschappendiensten is en of elke inwoner wel van deze boodschappendienst gebruik kan en wil maken, maar een simpele rekensom leert dat het wel de moeite waard kan zijn dit uit te zoeken. Neem een gemeente waar 1000 mensen hulp bij het huishouden ontvangen, waarvan 15% een indicatie heeft voor het boodschappen doen. Dan zijn de kosten daarvan op jaarbasis bijvoorbeeld: 150 x 1 uur x € 21,- x 52 weken = € 163.800,-. Een dergelijke besparing kan ook aanleiding zijn om te kijken naar de mogelijkheden van een collectieve boodschappendienst.

Van zorgplicht naar maatwerk

Zoals eerder opgemerkt, is het compensatiebeginsel een belangrijke component van de Wmo. Gemeenten waren gewend om met een zorgplicht te werken, zoals onder de vroegere Wvg. Langzaam beginnen gemeenten deze aanpak van de standaard aanvraag – beoordeling – verstrekking – cyclus te vervangen door meer maatwerk (het gesprek aan de keukentafel)[17]. Maatwerk betekent dat oplossingen ook in de privésfeer van de burger worden gezocht door integrale indicatiestelling en het betrekken van potentiële mantelzorgers. Dit leidt tot een combinatie van formele hulp (via gemeente) en informele hulp (door maatschappij) en kan tot positieve effecten leiden, van toegenomen sociale cohesie tot wellicht een financiële besparing door inzet van meer vrijwilligers en mantelzorgers. Maatwerk betekent ook dat gemeenten in hun rol van regis-

16 Zie ook VNG-project De Kanteling (met pilots, handreikingen, nieuwe modelverordening die verwacht wordt): www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF&id=80490

17 VNG Factsheets - Factsheet WMO

seur zorgleveranciers sterk stimuleren om met een hulpaanbod op maat te komen, waar nodig in combinatie met andere zorgleveranciers.
Een gemeente die sinds de invoering van de Wmo vooruitstrevend is op dit gebied van leveren van maatwerk is de gemeente Sluis. Deze gemeente laat klantmanagers een huisbezoek afleggen bij aanvragers en voert zelf de indicatie uit. Tijdens het huisbezoek wordt de aanvrager integraal bevraagd op wat deze zelf nog kan en waar ondersteuning uit het netwerk mogelijk is. Deze systematiek bespaart externe indicatiekosten en is bovendien klantgericht en klantvriendelijk.

Herijking van (welzijns)subsidies
Gemeenten laten doorgaans veel taken over aan welzijnsorganisaties. Hiervoor worden dan subsidies verstrekt (zie ook het dwarsverband subsidies, pag. 39). Onderwerpen waarmee deze welzijnsorganisaties zich doorgaans bezighouden, zijn: kinderen/jongeren, volwassenen, ouderen, opbouwwerk, vrijwilligers/mantelzorg en de exploitatie van peuterspeelzalen. Maatschappelijke organisaties dragen op deze manier bij aan de prestatievelden van de Wmo. Subsidies zijn voor de gemeenten het beleidsinstrument om het maatschappelijk middenveld te motiveren, te faciliteren en te sturen. Volgens de VNG-factsheet Wmo: 'Zeker met het oog op de kanteling en de overkomst van allerlei ex-AWBZ voorzieningen is het goed om opnieuw te kijken naar taken en producten van welzijn. Voordat de gemeente zelf duidelijke eisen kan formuleren, moet zij zelf een heldere visie hebben op welke maatschappelijke vraagstukken moeten worden aangepakt. Op basis daarvan maakt de gemeente goede, heldere afspraken met lokale maatschappelijke partners. VWS geeft de ontwikkeling van 'welzijn nieuwe stijl' de komende jaren prioriteit.'

Box 1 Wmo – hoe kan het concreet beter

Recent is in opdracht van het ministerie van VWS een inventarisatie gemaakt van voorbeelden van collectieve en informele arrangementen die als alternatief kunnen dienen om de toenemende vraag naar zorg en ondersteuning slimmer op te kunnen vangen. Deze rapportage bevat een aantal ideeën, zoals het automatisch verstrekken van beperkte hulp bij het huishouden bij alle zorgvragers van 75 jaar en ouder in de gemeente Eindhoven. Er volgt dus geen verdere indicatiestelling, bijna elke zorgvrager in die leeftijdscategorie blijkt er ook recht op te hebben en dus is de indicatiestelling een onnodige stap.

Andere slimme voorbeelden die in de rapportage uitgebreid beschreven staan:
- Een collectief aanbod doen, in plaats van individuele hulp op maat door een betaalde professional (activeringscentrum Almere, aanpak Helmond).
- Kostenbesparing door voorkomen van duurdere AWBZ-zorg en ketensamenwerking (Dorpsvertier Haren, Meitinkers Leeuwarden).
- Burgers zelf ondersteuning laten regelen (Eigen Kracht methodiek, familiezorg).

- Door ICT-toepassingen zorgen dat burgers minder inzet van betaalde medewerkers nodig hebben (Opplusregeling huurwoningen, Veldhoven met website van woningbouwvereniging).
- Een informeel aanbod doen door de inzet van vrijwilligers (Ouderenbus in Zoetermeer, vrijwilligersvervoer Tynaarlo, activerend huisbezoek Amterdam).
- Een informeel aanbod doen door individuele hulp te geven via de inzet van een burger met een uitkering (activeringscentrum, Meitinkers in Boarnsterhim).
- Kostenbesparing regelen door de ondersteuning/zorgketen anders in te richten (Helmond, Tilburg).
- Kostenbesparing door preventief rekening te houden met kosten in de toekomst (preventieve nieuwbouw zorgwoningen).

3.7 Publieke gezondheidszorg, GGD en preventieve jeugdgezondheidszorg

Gezondheidszorg en preventieve jeugdgezondheidszorg behandelen we afzonderlijk in deze paragraaf, omdat de onderwerpen divers van aard zijn.

3.7.a Publieke gezondheidszorg, GGD

Waar gaat het over?

Alle gemeenten in Nederland moeten de gezondheid van hun bewoners beschermen, bewaken en bevorderen. Gemeenten moeten voor het uitvoeren van deze taken een gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) hebben[18]. Per GGD verschillen de taken, omdat elke GGD voor de betreffende gemeente(n) specifieke opdrachten uitvoert. Deze opdrachten vloeien voort uit de gemeentelijke nota's over het lokale beleid volksgezondheidsbeleid. Elke gemeenteraad moet deze vóór 1 juli 2011 en vervolgens elke vier jaar opnieuw hebben vastgesteld[19].

Δ **Heeft ons preventiebeleid effect?**

O **Is er synergie met sportbeleid of ander beleid mogelijk?**

□ **Zorg voor een transparant productenpakket van de GGD en discussieer over wat echt nodig is.**

---

18 Artikel 14 van de Wet publieke gezondheid (Wpg)
19 Artikel 13 van de Wpg

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Alle GGD'en kennen een productenpakket dat als volgt kan worden ingedeeld[20]:

- Basisproducten
  - Uniforme producten
  - Maatwerkproducten
- Plusproducten

Basisproducten vloeien voort uit taken die staan beschreven in de Wpg. Deze taken[21] moeten verplicht worden uitgevoerd. Hoewel dit vaak zo lijkt, zijn deze basisproducten niet in steen gebeiteld. De uniforme producten liggen vast, zowel kwantitatief als kwalitatief. Het bestuur van de GGD stelt ze vast. Hoewel het een vertaling is van de wet naar activiteiten, kan daar wel verandering in worden aangebracht. Aan de hand van kwaliteitsprofielen, in wetten, via certificering en uiteindelijk via toetsing door de Inspectie voor de gezondheidszorg wordt beoordeeld wat de prestaties van een GGD zijn. Hoe een GGD die prestaties behaalt en met welke inzet verschilt per GGD.
Bij de maatwerkproducten is er gemeentelijke beleidsvrijheid. Deze producten kunnen worden afgestemd op de specifieke zorgbehoeften van individuen en de lokale gezondheidssituatie.

Plusproducten zijn producten die niet wettelijk verplicht zijn. Deze producten liggen meestal in het verlengde van het basispakket als nadere invulling van het lokaal gezondheidsbeleid van een gemeente.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

Bij de publieke gezondheidszorg is de rol van de gemeente die van regisseur; de gemeente voert niet zelf uit. Wel is het voor het beleid de vraag waar de verantwoordelijkheid van de gemeente ophoudt en die van burgers begint. Daarmee samen hangt ook de vraag naar de effectiviteit van de interventies van het gemeentelijk beleid.
Het preventiebeleid van veel gemeenten was de afgelopen jaren sterk gericht op de leefstijl van mensen. Dit beleid heeft geen wezenlijke veranderingen gebracht. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) pleit voor een meer samenhangend beleid. Ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg vraagt gemeenten om meer samenhang in beleid en gebruik te maken van bewezen effectieve interventies. Nu zijn veel interventies gericht op het bevorderen van gezond gedrag te weinig bewezen effectief en te versnipperd. Ook zijn de interventies lang niet altijd in voldoende mate wetenschappelijk onderbouwd.

20 De benaming kan per GGD verschillen. Sommige GGD'en gebruiken de termen basistakenpakket (in plaats van uniform) en aanvullend pakket, 'in plaats van maatwerk'

21 Infectieziektebestrijding, technische hygiënezorg, forensische geneeskunde, jeugdgezondheidszorg, crisis- en rampenbestrijding, gezondheidsbevordering, epidemiologie, beleidsondersteuning, vangnetfunctie en taken op het gebied van milieu en gezondheid

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
GGD'en voeren deze taak uit en bieden veelal hun taken aan meerdere gemeenten aan.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie
Er zijn de laatste jaren veel projecten op het gebied van overgewicht, voeding en bewegen. Veel van deze projecten zijn gericht op jongeren en hangen samen met zorg, onderwijs en sport. Er zijn veel andere beleidsvelden betrokken bij het voorkomen van overgewicht. Daarbij kan men denken aan ruimtelijke ordening, vervoer, cultuur en sociale zaken. Door initiatieven op deze terreinen te combineren, kan het beschikbare budget effectiever worden ingezet. De komst van het Participatiebudget (zie ook paragraaf 3.5) maakt nieuwe verbindingen tussen het taakveld van Sociale Zaken en de Wmo beter mogelijk. Zo zijn multi-probleemgezinnen een doelgroep voor de Wmo en voor Sociale Zaken; een slechte gezondheid is een belemmering voor re-integratie in het arbeidsproces. Hieronder zijn twee voorbeelden van beleidssynergie opgenomen.

1. Maassluis onderzoekt wat de effecten zijn van een interventietraject op het voorkomen van overgewicht. Met behulp van TNO vinden voor- en nametingen plaats. Ook op een andere wijze onderscheidt de aanpak zich: er wordt gebruik gemaakt van meerdere activiteiten die op elkaar aansluiten en samenhang vertonen, zodat ze elkaar kunnen versterken. In het interventietraject wordt niet alleen informatie verstrekt over gezondheid en gedrag. Onderwijzers leren vaardigheden die tijdens de gymlessen worden ingezet en het voedingsaanbod in de schoolkantine wordt aangepast. Dit alles is opgenomen in één samenhangend en meerjarig schoolgezondheidsplan.
2. Een goed voorbeeld van samenhang is een combinatie van Volksgezondheid met het terrein Cultuur in het project www.Proefdepolder.nu. Dit ´kunst´project brengt kinderen in contact met de oorsprong van voedsel en maakt het hen bewust van gezonde en lokale voeding. De combinatie met andere projecten op het terrein van bewegen en gezonde voeding zorgt voor een breed pakket aan maatregelen in Gouda en omgeving.

Procesverbetering
Afbakening basis- en plusproducten GGD
In het kader van bezuinigingen nemen veel gemeenten het productenpakket van hun GGD onder de loep. Een eerste stap daarbij is het transparant maken van het productenpakket. Vaak zijn onder basisproducten, producten opgenomen waarvan het binnen een gemeente of regio algemeen geaccepteerd is dat dit product wordt ingekocht zonder dat het ook echt een basisproduct is.
Niet voor alle basisproducten zijn kwantitatieve en kwalitatieve eisen te vinden. Veel producten kunnen anders, minder of soms ook door anderen worden uitgevoerd. De inzet per product kent in Nederland grote verschillen qua formatie en ingezette kwaliteit. Rapporten van de Inspectie voor de Volksgezondheid zeggen veel over de kwaliteit van de GGD. Goede benchmarkgegevens zijn lastig te geven. Tussen GGD'en kunnen vele euro's per inwoner verschil zitten waardoor het wel de moeite loont om de GGD goed onder de loep te nemen. Het advies is dan ook om te bespreken met de GGD wat hun aanbod is.

Een voorbeeld van een regio waarin de GGD met de omliggende gemeenten in gesprek is over een aangepaste begroting 2011 is de GGD Rotterdam-Rijnmond. In dit proces heeft eerst een nieuwe toerekening van uren naar producten plaatsgevonden, op basis daarvan is een nieuwe kostprijs bepaald. Ook is een benchmark gehouden ten opzichte van vergelijkbare GGD'en.

3.7.B Preventieve jeugdgezondheidszorg (Centra voor Jeugd en Gezin)

Waar gaat het over?

Preventieve jeugdgezondheidszorg bestaat uit twee onderdelen:

- jeugdgezondheidszorg; dit onderdeel is gebaseerd op de Wet publieke gezondheidszorg. Deze taken worden veelal uitgevoerd door de GGD (4-19 jarigen) en consultatiebureaus (0-4 jaar) of door integrale stichtingen die voor beide doelgroepen zorgen (0-19 jaar).
- preventieve opgroei- en opvoedondersteuning; dit onderdeel is gebaseerd op de Wmo (prestatieveld 2 jeugd).

Δ **Maak een heldere, compacte visie voor het Centrum voor Jeugd en Gezin**

O **Bekijk of samenwerking wel of niet wat oplevert**

□ **Probeer niet iedereen te bereiken, maar richt je met maatwerk op concrete doelgroepen**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht?

Ten aanzien van de preventieve jeugdgezondheidszorg hebben gemeenten diverse taken. Deze taken zijn belegd in prestatieveld twee van de Wmo, het basistakenpakket JGZ en de Richtlijn Contactmomenten. Gemeenten krijgen hiervoor een specifieke uitkering, de Brede Doeluitkering Jeugd en Gezin (BDU Jeugd en Gezin). Deze uitkering wordt vaak aangevuld met algemene middelen.

Op 1 januari 2012 moet in alle gemeenten een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) operationeel zijn. In de centra worden alle vormen van preventieve jeugdgezondheidszorg gebundeld (inclusief de opgroei- en opvoedondersteuning).
Gemeenten krijgen er vermoedelijk een taak bij. Er is een voorstel voor wijziging van de Wet op de jeugdzorg. Gemeenten worden dan verantwoordelijk voor de realisatie van sluitende afspraken met alle partners betrokken bij hulp aan het gezin.

Wat is beleidsvrijheid?

De taken voor opgroei- en opvoedondersteuning zijn in de Wmo open geformuleerd. Gemeenten hebben een grote beleidsvrijheid om daar invulling aan te geven. Het basistakenpakket en de Richtlijn Contactmomenten van de jeugdgezondheidszorg zijn gericht op de uitvoering. Daarin hebben gemeenten een beperkte beleidsvrijheid. Daarentegen hebben gemeenten een grote vrijheid in het afnemen van andere diensten van de jeugdzorg.

De integrale jeugdgezondheidszorg 0-19 (IJGZ) voert het wettelijke basistakenpakket en de Richtlijn Contactmomenten uit. Daarnaast heeft de IJGZ een breder takenpakket. Dit pakket bestaat bijvoorbeeld uit extra contactmomenten en een cursusaanbod. Andere vormen van preventieve jeugdzorg, zoals een opvoedadviespunt, worden vaak uitgevoerd door het welzijnswerk. Over het algemeen wordt de brede doeluitkering vaak aangevuld om de taken vanuit de Wmo en de taken vanuit de jeugdzorg uit te voeren.

Bepalen focus beleid

Door de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin en de discussie hierover komt er steeds meer een gesprek op gang over de doelen van preventief jeugdgezondheidsbeleid bij gemeenten. Daarbij stellen gemeenten zich de vraag wat zij willen bereiken met de preventieve jeugdgezondheidszorg. Belangrijk is om vanuit de bestaande situatie (waarbij een veelheid van taken door verschillende maatschappelijke partners wordt uitgevoerd) te gaan naar een situatie waarin het CJG de spil in de preventieve jeugdgezondheidszorg wordt. Zie verder onder 'Rol van de gemeente'.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

Het inrichten van een CJG kan op diverse manieren:

- Alles bij het oude laten en dit de naam CJG geven (bordje op de muur).
- De bestaande inzet met daarboven coördinatie; het aanbod verandert op zichzelf niet, maar wordt beter kortgesloten (coördinerende laag toevoegen).
- Het CJG gebruiken voor een discussie over de kerntaken van de gemeente op het terrein van jeugdgezondheidszorg.

Ondanks dat de eerste optie wellicht als de financieel goedkoopste overkomt, kunnen bezuinigingen juist ook in de derde situatie worden bereikt. Het gaat dan om de vraag wat inwoners zelf kunnen en wat de meerwaarde is van de overheid. Wat wil je als gemeente bereiken? Hoeveel ouders wil je bereiken? Wanneer ben je tevreden? Bij een bereik van 100%, 90%, 80% of 30%? Door deze vragen te stellen en te beantwoorden, kan er meer focus komen in doelen en activiteiten bij jeugdgezondheidszorg. Veel gemeenten hebben websites, folders en spreekuren. Het is echter moeilijk of niet te bepalen of deze middelen hun doel bereiken, doordat het doel niet vooraf voldoende is geformuleerd. Het is bijvoorbeeld belangrijk vooraf te bepalen op wie website, folder of spreekuur is gericht. Met andere woorden, bij het preventieve jeugdgezondheidszorgbeleid kan worden bepaald of meer met minder kan worden bereikt door een discussie over het doel van het beleid. Bij dit

doel kunnen dan vervolgens activiteiten worden geformuleerd en uitgevoerd.

De gemeente Noordwijk heeft in het definitief ontwerp duidelijke doelen gesteld waaraan alle activiteiten van de partners bijdragen. Daarnaast heeft de gemeente inzichtelijk gemaakt hoeveel middelen aan de activiteiten worden besteed. Daarmee heeft de gemeente een duidelijke relatie gelegd tussen doelen, activiteiten en middelen. Op basis van deze drieslag voert de gemeente het gesprek met de partners die verantwoordelijk zijn voor de activiteiten in het CJG. Dit gesprek wordt gevoerd op basis van daadwerkelijke resultaten van het CJG. Zowel de doelen als activiteiten zijn geformuleerd zodat een beeld kan worden gegeven van de opbrengsten van het CJG en de individuele activiteiten. De gemeente bepaalt op basis van de opbrengsten, eigen bevindingen en gesprekken met de partners welke activiteiten worden geïntensiveerd, gecontinueerd of afgebouwd.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

De preventieve jeugdzorg is in veel gevallen regionaal georganiseerd. Veel gemeenten kiezen daarom ook voor een regionale CJG-ontwikkeling. Daarbij is het noodzakelijk om scherp voor ogen te houden wanneer de regio de lokale situatie versterkt en wanneer de regio de ontwikkeling op lokaal niveau vertraagt. Het gaat om een lastige balans waarbij veel verschillende factoren (samenwerking gemeenten, bestuurlijke verhoudingen, professionaliteit maatschappelijke partners) het succes van een regionale aanpak bepalen.

Heroriëntatie interne organisatie

Procesverbeteringen

Basistakenpakket en de Richtlijn Contactmomenten

Kinderen van 0-4 jaar hebben (zelf) relatief weinig problemen. Toch gaat er relatief veel geld om in deze doelgroep. Gemiddeld zijn er 15-25 contacten per kind in deze leeftijdsgroep. Kinderen tussen de 4 en 19 jaar hebben veel vaker problemen, maar in deze groep gaat minder geld om. Het is een overweging te differentiëren in het aantal contactmomenten bij kinderen tussen de 0-4 jaar. Middelen die hierdoor overblijven, kunnen worden benut voor de jongeren tussen de 4-19 jaar.
Op dit moment krijgen veel kinderen een gelijk aantal contactmomenten. Kinderen waarbij een gering risico aanwezig is, zouden toekunnen met minder contactmomenten. Kinderen en gezinnen met een groot risico op gezondheidsbedreiging krijgen dan meer ondersteuning. De GGD Hollands Midden doet momenteel, in samenwerking met de inspectie, een eerste onderzoek naar een mogelijke differentiatie in het aantal contactmomenten.

Gerichte informatie

Het CJG bundelt alle partners die verantwoordelijk zijn voor de preventieve jeugdgezondheidszorg. Als eerste moet duidelijk zijn wat het CJG (op deelgebieden) moet bereiken. Stel daarbij de vraag hoeveel opvoeders en jeugdigen bereikt moeten worden met informatie. Op basis daarvan kan een passende combinatie van activiteiten worden samengesteld. Durf daarbij

ook keuzes te maken. Wanneer opvoeders aangeven via de website informatie te verzamelen, bepaal dan de meerwaarde van een papieren folder.

3.8 Kunst, cultuur en recreatie

Waar gaat het over?

Kunst en cultuur omvat musea, filmhuizen, theater, bibliotheken, centra voor kunsten/muziekscholen, amateurkunstverenigingen (zoals koren, toneelverenigingen, harmonie en fanfarekorpsen). Bij recreatie kan worden gedacht aan VVV, bewegwijzering, wandel- en fietsroutes, kortingskaarten.

Cultureel erfgoed (archieven, monumenten en archeologie), subsidies en maatschappelijk vastgoed worden apart besproken.

- Δ **Koppel het doel van kunst, cultuur en recreatie aan het imago van de gemeente**
- O **Stimuleer samenwerking tussen instellingen**
- □ **Bekijk of kleine subsidies vervangen kunnen worden door bijvoorbeeld reclame maken**

Heroriëntatie ambities

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Op het terrein van kunst, cultuur en recreatie zijn geen wettelijke verplichtingen (met uitzondering van wetten op het gebied van cultureel erfgoed die elders worden besproken). Daardoor bestaat het beleid en uitvoering op dit terrein volledig uit vrije ruimte[22].

Bepalen focus

Kunst, cultuur en recreatie hebben effecten op de leefbaarheid en de uitstraling van een gemeente en daarmee op de woonaantrekkelijkheid. Het gaat dan om vrijetijdsbesteding van inwoners, maar ook om de levendigheid van de gemeente voor bijvoorbeeld dagjesmensen en toerisme. Daarnaast kan kunst, cultuur en recreatie bijdragen aan inkomsten voor de gemeente (toeristenbelasting, parkeerbelasting) en vooral voor de ondernemers in de gemeente (zoals horeca). Ook kunnen kunst en cultuur benut worden in combinatie met ander beleid, zoals onderwijs, jeugdbeleid en ruimtelijk beleid. Onder het

22 De voormalige Bibliotheekwet is in opgegaan in de Wet op het specifiek cultuurbeleid (1993). Hierin zijn voor bibliotheken wel twee zaken opgenomen: jeugdcontributie (gratis tot 18 jaar tenzij de gemeenteraad anders beslist) en netwerkvorming (gemeenten werken samen in een netwerk gericht op collectievorming, ict, administratie etc).

kopje synergie worden hier voorbeelden van gegeven. Gezien de grote vrijheid van gemeenten bij dit onderwerp is het van belang keuzes te maken. Een gemeente kan ervoor kiezen om veel of weinig voorzieningen op dit gebied te realiseren en/of te faciliteren. Daarbij kan dan ook worden gekozen voor focus bij de aan te bieden voorzieningen. Zo heeft Zoetermeer ervoor gekozen om zich te positioneren als *leisure*-stad met veel vrijetijdsvoorzieningen en -activiteiten. In de filosofie van de gemeente is het daardoor 'goed wonen en werken' en zijn gemeentelijke investeringen hierin rendabel 'want als het goed gebeurt, leidt het tot een versterking van de economie en de sociale cohesie'.[23]

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente: verzelfstandiging, verzakelijking en cultureel ondernemerschap

Steeds meer gemeenten verzelfstandigen instellingen op het terrein van kunst en cultuur door ze op afstand te zetten. Er ontstaat dan een meer zakelijke opdrachtnemer/opdrachtgeverrelatie tussen de gemeente en de verzelfstandigde instelling. De gemeente faciliteert dan veel meer in plaats van het allemaal zelf te organiseren. Zo komen gemeentelijke muziekscholen en theaters steeds minder vaak voor. Vaak zijn deze taken overgedragen aan stichtingen. Deze stichtingen huren nog regelmatig de huisvesting van gemeenten en krijgen subsidies. De afhankelijkheid van gemeenten is daardoor groot. Tegelijkertijd is er een trend waarneembaar naar 'cultureel ondernemerschap' (zie box 2 voor een beschrijving), dat zou de stichtingen in staat moeten stellen nieuwe concepten te ontwikkelen en steeds meer op eigen benen te staan. Deze trend is echter pas aan het begin van zijn ontwikkeling. Gemeenten kunnen cultureel ondernemerschap stimuleren – ook als het om zelfstandige stichtingen gaat – door in ieder geval het gesprek hierover aan te gaan. Ook kan het afbouwen van subsidies worden gecombineerd met het bieden van hulp bij het opbouwen van ondernemerschap, bijvoorbeeld door te helpen bij inkoop, maken van reclame enzovoorts. De gemeente kan bij de subsidies prestatieafspraken opnemen en ervoor zorgen dat de afspraken worden nagekomen. Zie ook het dwarsverband Subsidies (pag. 39).

Box 2 Cultureel ondernemerschap

Cultureel ondernemerschap is een belangrijk uitgangspunt in het huidige cultuurbeleid. Ook van culturele instellingen wordt verwacht dat zij ondernemend optreden en zich zowel inhoudelijk, organisatorisch als financieel ontwikkelen. Dit vraagt om gerichte expertise en vaardigheden. Niet alle culturele instellingen hebben deze competenties in huis. Binnen de cultuursector is dan ook een ontwikkeling gaande waarbij publiekstaken en zogenaamde backoffice taken steeds meer worden gescheiden. Deze ontwikkeling is binnen de bibliotheeksector al ingevoerd, waarbij basisbibliotheken ondersteund worden door servicebureaus. Het idee is dat taken worden gebundeld en uitgevoerd door de meest geschikte partij, waardoor culturele instellingen zelf meer ruimte krijgen om zich als cultureel ondernemer te manifesteren. Samenwerking in de backoffice leidt tot betere resultaten en kan tot kostenbesparingen leiden.

23 Beleidskader Leisure Zoetermeer, gemeente Zoetermeer, september 2003.

Cultureel ondernemerschap: samenwerking tussen instellingen

Cultureel ondernemerschap leidt tot veel samenwerking in de kunst- en cultuursector, al dan niet over gemeentegrenzen heen. Deze samenwerkingsverbanden zijn veelal gericht op de instellingen en minder op de gemeenten. Het gaat dan om samenwerking door instellingen van dezelfde soort of door instellingen van verschillende aard binnen een bepaald gebied. Culturele instellingen kiezen bij voorkeur voor een samenwerking waarbij de eigen identiteit zichtbaar blijft en winst behaald wordt door bundelen van uitvoerende taken.

Voorbeelden van cultureel ondernemerschap in combinatie met samenwerking zijn:

- Instellingen kunnen actief zijn in het genereren van meer inkomsten en het trekken van meer publiek door bijvoorbeeld het bundelen van verschillende taken en dit weer te combineren met horeca. Zo heeft in Amsterdam het stadsarchief een nieuw pand in de binnenstad betrokken. Hierin wordt het stadsarchief gecombineerd met een tentoonstelling met werk uit de collectie, evenementen, een filmzaal en horeca.
- Het combineren van 'backofficetaken', met name administraties. Het gaat dan om taken die niet zichtbaar zijn voor burgers, zoals het combineren van een personeels- en financiële administratie, uitleenadministratie (bijvoorbeeld bibliotheek en kunstuitleen), databases voor 'voorraden', zoals bij musea, bezoekersadministratie, enzovoorts. Dit soort samenwerking loont, omdat de software dezelfde is, waardoor applicatiebeheer efficiënter kan (zie verder het dwarsverband Bedrijfsvoering en concernzaken, pag. 108).
- Combineren van de inkoopfunctie door bijvoorbeeld diverse bibliotheken. Door de inkoop gezamenlijk te doen is de onderhandelingspositie beter en kan voordeel worden behaald.
- Combineren van marketing/PR; hier zitten diverse voordelen aan. Een gezamenlijk boekje/folder/website kan tot minder kosten leiden. Bovendien is het klantvriendelijker; de klant krijgt bijvoorbeeld één in plaats van drie folders. Tot slot kan de verspreiding breder uitpakken, omdat er combinaties worden gemaakt. Bijvoorbeeld als musea in vijf verschillende gemeenten samen een folder maken en die verspreiden over de vijf gemeenten, dan kan deze verspreiding breder zijn dan voorheen per museum. Aandachtspunt is natuurlijk de marketing rond de instellingen goed vorm te geven, zodat overeenkomsten en verschillen zo veel mogelijk worden benut.

Concrete voorbeelden van succesvolle samenwerkingsverbanden zijn:

- Bundeling back-office (cultuur en andere sectoren): Kulturhuus[24] Borne
- Bundeling lokaal (cultuur): Cool Heerhugowaard (kunstencentrum, theater, horeca en verhuur), Coda Apeldoorn (archief, museum en bibliotheek)
- Delft bibliotheek (DOK) is een moderne, inspirerende plek waar je boeken, muziek, films, kunst en games leent, informatie zoekt maar ook gewoon gezellig rondneust of kan genieten van het enorme aanbod van activiteiten

---

24 Een 'cultuurhuus' is een multifunctionele accommodatie met sterke cultuurcomponent.

- Regionale samenwerking Twentse Muziekscholen
- Zeven maritieme musea in Groningen

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie

Het beleidsveld kunst, cultuur en recreatie kan worden gecombineerd met ander gemeentelijk beleid. Voorbeelden waaraan gedacht kan worden zijn:

- Kunst en cultuur combineren met inrichting openbare ruimte zoals straatverlichting, fietsenstallingen (Den Haag), plantsoenen (Bos en Lommer, Amsterdam), speelvoorzieningen en opwaarderen 'onveilige' plekken als fietstunneltjes.
- Toneel, muziekactiviteiten voor jongeren, in het onderwijs, maar ook buiten school in het kader van jeugdbeleid en/of integratie.
- Bibliotheken in combinatie met andere sociale activiteiten, zoals bibliotheken die avonden organiseren buiten hun eigen gebouw. Bibliotheken die hun diensten met name digitaal aanbieden en die de boekendienst laten verzorgen door vrijwilligers.
- Benutten van monumenten, zoals de Verkadefabriek in Den Bosch (bioscoop, theater, amateurtheaterkunst, horeca), herbestemming forten Hollandse Waterlinie. Versterking van de eigenheid, identiteit van het gebied en aansluiten op thema krimp/verdichting (zie ook onder cultureel erfgoed, pag. 94).
- Een andere optie is depots van musea en het archief te combineren, indien nodig voor kostenbesparing dit regionaal doen. Eventuele overcapaciteit kan voor particuliere verhuur worden gebruikt. Dit levert dan weer extra inkomsten op.

Procesverbeteringen: alternatieven voor subsidies

Gemeenten geven veel verenigingen kleine subsidies. Dit is arbeidsintensief. Per subsidie is immers een aanvraag en afrekening. In plaats van subsidies verstrekken kunnen alternatieven worden bedacht die minder beslag leggen op de gemeentelijke capaciteit en/of die ervoor zorgen dat de verenigingen of stichtingen zelfstandiger worden. Voorbeelden:

- Subsidie vervangen door een jaarlijkse 'amateurkunstmarkt' waar alle verenigingen zich kunnen presenteren zodat ze cursisten en publiek kunnen trekken en daardoor meer inkomsten genereren.
- Subsidie vervangen door de vereniging/activiteit op te nemen in een uitkalender, website, gemeentegids of gemeentepagina in weekbladen of gemeentelijk promotiemateriaal. Ook mogelijk is als gemeente te zorgen voor bewegwijzering, wandelroutes, kunstroutes enzovoorts. Zo heeft de provincie Drenthe de subsidie voor de Shakespeare-spelen in Diever vervangen door het theaterspektakel op te nemen in de reclame-uitingen van de provincie.

3.9 Sport

Waar gaat het over?

Bij sport gaat het om beleidsontwikkeling (stimuleren van bewegen en sporten, breedtesport, wedstrijdsport en eventueel topsport), binnen- en buitenaccommodaties en sportvelden. Het kan bij dat laatste gaan om eigendom, beheer en exploitatie ervan. Daarnaast kan het gaan om ondersteuning van sportverenigingen. Relevant is ook bewegingsonderwijs. De financiële middelen hiervoor lopen overigens via het rijk naar de scholen.

Δ **Kan sport een bijdrage leveren aan ander beleid (jeugd, wijken)?**

O **Kunnen accommodaties efficiënter benut worden, zodat minder locaties nodig zijn?**

□ **Is het mogelijk het sportbesluit (BTW-constructie) toe te passen?**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht?

Op het terrein van sport zijn geen wettelijke verplichtingen. Als er sportactiviteiten en -faciliteiten zijn, zijn er wel diverse wettelijke normen en verplichtingen. Daardoor bestaat het beleid en uitvoering op dit terrein volledig uit vrije ruimte.

Focus van beleid

Sport wordt steeds meer in samenhang gezien met gezondheid. Hierdoor wordt sport steeds meer verbreed naar beweging. Relevant zijn dan bijvoorbeeld de mogelijkheden voor wandelen en fietsen. Het gaat dan meer om stimulering van beweging in het dagelijks leven.

Sport wordt ook steeds meer breed opgepakt ter bevordering van maatschappelijke thema's als sociale cohesie en participatie. In dat geval wordt sport geïntegreerd met jeugdbeleid, wijkwerken, participatie, gezondheidsbeleid, ouderenbeleid enzovoorts.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente: verzelfstandiging

In de jaren tachtig is het beheer van sportaccommodaties en sportvelden voor het eerst overgedragen aan de sportverenigingen. Dit was vaak niet succesvol in die zin dat verenigingen vaak niet reserveerden voor vervanging en groot onderhoud, waarna de gemeenten alsnog aan zet waren.

In de jaren negentig heeft het op afstand zetten van exploitatiebeheer verder vorm gekregen door het beheer van vooral zwembaden over te dragen aan commerciële exploitanten. Deze vorm is succesvoller. Voor zwembaden zijn er landelijk

momenteel vijf grote exploitanten en enkele kleinere. Een belangrijke reden voor veel gemeenten om het beheer over te dragen, is overigens dat de eisen aan de exploitatie van zwembaden steeds hoger worden, wat betreft veiligheid en hygiene. Deze eisen maken het voor gemeenten steeds moeilijker om er zelf aan te kunnen voldoen.
De huidige ontwikkeling voor wat betreft verzelfstandigen is dat beheer, exploitatie, sportstimulering en ondersteuning van verenigingen zo veel mogelijk in één hand worden gehouden, zodat afstemming tussen sportstimulering en exploitatie van voorzieningen soepel verloopt c.q. minder nodig is. Steeds meer gemeenten kiezen hierbij voor een vorm van interne verzelfstandiging, waarbij een (gemeentelijke) sport-BV wordt opgericht. Voorbeelden zijn de gemeenten Leeuwarden, Lelystad en Capelle aan den IJssel.
Vooral bij verzelfstandigen kan worden nagegaan of het 'sportbesluit' van toepassing is. Dat wil zeggen dat de BTW over investeringen en de exploitatielasten van sportaccommodaties kan worden teruggevorderd. Hierdoor kan een aanzienlijk financieel voordeel ontstaan bij de realisatie van sportaccommodaties. Belangrijke voorwaarde is dan dat er sprake moet zijn van meer dan alleen de 'kale verhuur' van een accommodatie. Als de exploitant van een sportaccommodatie ook 'aanvullend dienstbetoon' levert, kan er sprake zijn van het 'gelegenheid geven tot sportbeoefening'. Dit is een BTW-belaste prestatie, wat inhoudt dat er over de vergoeding die aan de gebruikers in rekening wordt gebracht 6% BTW wordt geheven. Daar staat tegenover dat de exploitant alle BTW over investeringen en exploitatielasten (veelal 19%) kan terugvorderen. De regeling is op 1 januari 2002 ingegaan en kan met terugwerkende kracht worden toegepast. De gemeente Utrecht heeft dit besluit al langere tijd (vanaf 2003) succesvol toegepast. Voor de gemeente Groningen betekent dit concreet een gunstig structureel effect van € 605.000 en ook een incidenteel voordeel van € 1.696.000. Voor dit laatste heeft Groningen een suppletieaangifte bij de belastingdienst gedaan voor de exploitatie vanaf 2002 tot en met 2007. De belastingdienst heeft Groningen laten weten met de aanvraag akkoord te gaan[25].

Nog niet gebruikelijk, maar wel mogelijke opties voor de rol van de gemeente en andere partijen bij sportbeleid zijn:

- Samenwerking met andere partijen zoeken. Zorgverzekeraars zijn in wezen geïnteresseerd in alles wat de gezondheid bevordert. Sport en bewegen horen daar bij. Met zorgverzekeraars zou onderzocht kunnen worden wat gemeente en zorgverzekeraars voor elkaar kunnen beteken. Hetzelfde geldt voor corporaties (in het kader van de Gezonde en Sociale Wijk). Zorgverzekeraars zijn in diverse regio's al in gesprek met provincies of gemeenten om te participeren in gezondheidsbeleid (bijvoorbeeld in Noord-Holland).
- Bewegingsonderwijs zou ook deels via commerciële sportaanbieders kunnen worden opgezet, zoals een fitnessschool, judoschool, klimmuren. Middelbare schoolklassen zouden bijvoorbeeld een bepaald aantal keren per jaar hiervan gebruik kunnen maken. Schooltijden zijn voor sportscholen veelal niet de drukste tijd van de dag. Door commerciële sportaanbieders te betrekken bij het bewegingsonderwijs zijn wellicht minder overdekte sportaccommodaties nodig en kan tot een efficiënte vraag-aanbodverhouding van binnensportaccommodaties gekomen worden. Het vergt dan wel overleg met het rijk, de school en uiteraard de commerciële partijen over de kosten en financiering.

25 Raadsvoorstel Sport op orde, februari 2008, gemeente Groningen. Zie verder www.gemeente.groningen.nl/assets/pdf/raadsvoorstelsportoporde.pdf

(Intergemeentelijke) samenwerking

Aantal voorzieningen en benutting van voorzieningen binnen en tussen gemeenten

Betere benutting van accommodaties, zwembaden en sportvelden kan leiden tot vermindering van de kosten en/of tot meer mogelijkheden voor hetzelfde geld (verbetering van het maatschappelijk rendement). Het gaat om meer benutten van accommodaties door verschillende clubs en verenigingen en scholen binnen een gemeente, maar ook tussen gemeenten onderling. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- Binnen een gemeente is het vaak mogelijk, vooral na herindeling, om het aantal accommodaties terug te brengen. Dit ligt veelal gevoelig; een deel van de inwoners zal een grotere afstand moeten afleggen, maar vanuit kostenoverwegingen is het vaak een reële optie om het aantal voorzieningen terug te brengen. Deze overwegingen hoeven natuurlijk niet te worden beperkt tot de gemeentegrenzen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld ook besluiten dat één zwembad samen voldoende is. Deze intergemeentelijke samenwerking komt nog niet veel voor. De gemeenten Vlissingen en Middelburg hebben ervoor gekozen samen een zwembad bij de gemeentegrenzen te realiseren en te (laten) exploiteren.
- Bij betere benutting van velden gaat het vaak om realisatie van kunstgrasvelden, wat al vrij gebruikelijk is. De aanleg van kunstgrasvelden is duurder, maar kunstgras heeft als voordeel dat het onbeperkt kan worden bespeeld (onder bepaalde randvoorwaarden, zoals verlichting). Hierdoor is het bijzonder geschikt voor multifunctioneel gebruik door scholen en verenigingen. Bovendien gaat kunstgras veel langer mee (hoe lang hangt onder andere af van de ondergrond; dat geldt overigens ook voor natuurlijk gras). Gemiddeld is het omslagpunt bij 800 uur gebruik per jaar; vanaf dat moment is gemiddeld gesproken een kunstgrasveld per uur goedkoper dan een natuurgrasveld.
- Bij efficiëntere benutting van accommodaties gaat het bijvoorbeeld om gebouwen voor bewegingsonderwijs voor scholen zodanig te realiseren dat deze ook benut kunnen worden door verenigingen. Dit pleit voor realisatie van sporthallen in plaats van gymnastieklokalen. Dit soort samenwerking vindt al in veel gemeenten plaats.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie: maatschappelijke relevantie

Sport wordt steeds breder gezien, daardoor wordt sport meer geïntegreerd met ander beleid. Sport heeft uiteraard een intrinsieke waarde, maar is ook zeer belangrijk voor gezondheid, kan een rol spelen bij onderwerpen als integratie, sociale cohesie en participatie. Daarnaast brengt sport ook maatschappelijke waarden over, zoals in teams werken, discipline, omgangsvormen en onderlinge binding. Hierdoor wordt sport als belangrijk voor ouderen (gezondheid) en jongeren (gezondheid, waarden) gezien. Ook wordt sport steeds meer benut in het kader van wijkbeleid.

Andere voorbeelden van de samensmelting van sport met ander beleid zijn:

- Sport wordt bevorderd door bijvoorbeeld de combinatie te zoeken met kinderopvang/naschoolse opvang. Meer beweging wordt zo generiek bevorderd onder jongeren. Door de schooltijden binnen de gemeenten gelijk te trekken, kan sport een betere en een meer generieke rol in de naschoolse opvang spelen. Kinderen van verschillende scholen kunnen dan aan dezelfde activiteiten deelnemen.

- Wandelen en fietsen toegankelijker maken; bewegen bij alledaagse bezigheden bevorderen.

Gemeenten die voorop lopen met sport, beweging en de integratie ervan bij ander beleid zijn vaak de grotere gemeenten. Voorbeelden zijn Enschede, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven en Dordrecht. In deze gemeenten wordt ingezet op het gezondheidsaspect van sport (het programma ‘Jumping in Amsterdam’), het oprichten van schoolsportverenigingen om de sportparticipatie te vergroten (Den Haag en Rotterdam), het faciliteren en ondersteunen van sportverenigingen, zowel op het gebied van breedtesport als voor talentontwikkeling (Dordrecht, Eindhoven) en/of het inzetten van topsporters als rolmodel in de wijk ter bevordering van participatie en een gezonde leefstijl (FC Twente in Enschede).

3.10 Onderwijs

Waar gaat het over?

Onderwijs bij gemeenten gaat budgettair hoofdzakelijk over onderwijshuisvesting. De verplichting om passende accommodaties voor onderwijs te verzorgen is in de jaren negentig gedecentraliseerd naar gemeenten. Beleidsmatig zijn gemeenten vaak actief met aanpalend beleid rond het onderwijs. Het gaat hierbij met name om het terugdringen van uitval, het wegwerken van deficiënties en het creëren van (sociale)veiligheid in en om school.

Het onderwerp onderwijs heeft sterke raakvlakken met maatschappelijk vastgoed, subsidies en de diverse beleidsvelden, zoals sport en (sociale) veiligheid. Onderwijs wordt hier daarom slechts kort besproken.

Δ **Kan het onderwijsbeleid worden beperkt tot het faciliteren van het netwerk?**

O **Is het efficiënter verantwoordelijkheden over te hevelen naar schoolbesturen?**

□ **Kan het leerlingenvervoer met andere gemeenten worden aanbesteed en/of uitgevoerd?**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Vanaf 1 januari 1997 ligt de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen voor het primair onderwijs (PO), (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO) en voortgezet onderwijs (VO) bij gemeenten.

Er bestaat verschil tussen datgene dat de gemeente moet bekostigen voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs en voor het voortgezet onderwijs. Voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs is de gemeente verantwoordelijk voor

(vervangende) nieuwbouw, uitbreiding van bestaande bouw, (uitbreiding) eerste inrichting, verzekeringstechnische zaken, onderhoud (zowel binnen- als buitenkant) en aanpassingen van het gebouw. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de staat van onderhoud van het totale gebouw.
Voor het voortgezet onderwijs is de gemeente verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding van bestaande bouw, (uitbreiding) eerste inrichting en verzekeringstechnische zaken. De schoolbesturen binnen het VO zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en de aanpassing van de schoolgebouwen.

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor aanpalend beleid zoals (sociale) veiligheid in en om scholen, vroeg- en voorschoolse educatie (VVE) en voortijdig schoolverlaten (VSV). Daarnaast zijn gemeenten verplicht leerlingenvervoer aan te bieden.

Gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, deze verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van OC&W. Veel gemeenten hebben echter toch beleid en inspanningen op dit gebied. Dit komt omdat lokale bestuurders vaak door burgers en belangenverenigingen wel worden aangesproken op de onderwijskwaliteit.

Focus beleid

Onderwijs is een beleidsveld waar gemeenten vooral een regie- of coördinerende taak hebben. Op het terrein van onderwijs en aanpalende onderwerpen zijn veel organisaties actief, die veel overlappende belangen en behoeftes hebben. Met de belanghebbenden de dialoog aangaan over wat het beste is voor de leerling kan helpen focus in het beleid aan te brengen en zowel de effectiviteit als de efficiëntie te bevorderen.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

In het verleden waren gemeenten vaak (een deel van) de schoolbesturen. Deze historische relatie werkt soms nog steeds door in de mate waarin scholen zich onafhankelijk van een gemeente durven op te stellen, en in hoeverre de gemeente scholen ruimte laten voor een eigen koers.
Het is een optie de school het beleid te laten ontwikkelen en de gemeente het netwerk rondom aanpalende beleidsvelden te laten faciliteren. Een vergelijkbare overweging is mogelijk rond onderwijshuisvesting. Sommige gemeenten hebben onderwijshuisvesting doorgedecentraliseerd, dat wil zeggen dat gemeenten een deel of zelfs het gehele budget overhevelen naar de schoolbesturen. De scholen krijgen daarmee meer vrijheid en meer verantwoordelijkheid. Doordecentralisatie is vrijwillig en kan alleen maar plaatsvinden als gemeenten en schoolbesturen dit samen overeenkomen.

Heroriëntatie interne organisatie

Procesverbetering: nieuwbouw

Wanneer een school de wens tot nieuwbouw heeft, is het altijd de moeite waard te onderzoeken of renovatie goedkoper is. Ook kan het helpen per buurt te bekijken wat er aan onderhuisvesting beschikbaar is en of er al sprake is van een optimale match tussen inzet en behoefte. In het verlengde hiervan ligt het opvangen van ondercapaciteit met overcapaciteit elders in de buurt.

Als het bij nieuwbouw om de efficiënte en creatieve inzet van onderwijshuisvesting gaat, kan het een overweging zijn scholen meer profijt te laten hebben van hun eigen prestaties. Nu is die prikkel vaak onvoldoende omdat de eventueel gerealiseerde efficiency de gemeente ten goede komt en niet de scholen.

Voor huisvesting in het algemeen is het een optie het gebruikte aantal vierkante meters per type leerling te benchmarken. Verder verdient het aanbeveling de mogelijkheden voor multifunctioneel gebruik van het schoolgebouw en ook van de sportfaciliteiten na te lopen (zie verder maatschappelijk vastgoed (pag. 35) en sport (pag. 73)).

Procesverbetering: leerlingenvervoer

Op basis van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer zijn gemeenten in bepaalde gevallen verplicht leerlingenvervoer te regelen. Het gaat hierbij om het primair en voortgezet onderwijs. De verplichting tot leerlingenvervoer vloeit vooruit uit de reisafstand school-huis in relatie tot een lichamelijke/geestelijke beperking of de wens om een school met een bepaalde levensovertuiging te bezoeken. Besparen op het leerlingenvervoer kan door het aanscherpen van de criteria voor kwalificatie (ernst van de beperking en kilometergrens). Daarnaast kan het verhogen van de frequentie tot herindiceren uitwijzen dat niet al het vervoer noodzakelijk is. In het verlengde hiervan kan worden gekeken of een goedkoper alternatief, zoals een vergoeding van de OV-kosten of een bijdrage aan ouders inmiddels als passend gezien kan worden. Ook kunnen gemeenten samenwerken op het vlak van centrale inkoop.

Procesverbetering: inkoop

Bij veel gemeenten geven verschillende afdelingen subsidies aan bijvoorbeeld ROC's, zoals voor jeugd, Wmo, SW-bedrijf. Doordat dit door verschillende afdelingen gebeurt, is er soms gemeentebreed geen zicht op wie er waarvoor subsidie verleent aan dezelfde instelling. Dit goed nagaan, doorlichten en vervolgens kortsluiten kan tot efficiëntere subsidieverstrekking leiden.



C Fysieke sector

Nederland is een van de dichtstbevolkte landen in de wereld. Meer dan 16 miljoen mensen vragen ruimte om te wonen, werken, recreëren, naar school te gaan en buiten te spelen en te sporten. Gemeenten vervullen een cruciale rol om deze, soms strijdige, ruimteclaims in goede banen te leiden. Van bestemmingsplan, omgevingsvergunning, de aanleg van infrastructuur tot gebiedsvisies en het onderhoud van de openbare ruimte. Dit maakt allemaal onderdeel uit van de fysieke sector.

De afgelopen decennia konden gemeenten met de opbrengsten uit grondverkoop een aanzienlijk deel van hun fysieke doelstellingen verwezenlijken. Daarnaast waren er aanzienlijke rijkssubsidies beschikbaar om extra ruimtelijke kwaliteit te realiseren (ILG, BLS, ISV, FES, et cetera).

Nu de stofwolken van de kredietcrisis en daaropvolgende economische recessie lijken op te trekken, blijkt het verdienvermogen binnen de fysieke sector structureel te zijn verslechterd. De recessie heeft geleid tot groeiende werkloosheid en door de kredietcrisis is de leencapaciteit van de banken kleiner geworden. Dit alles leidt tot een forse vraaguitval voor woningen, kantoren en bedrijfsgebouwen. Er wordt minder gebouwd en de rijksbijdragen nemen af.[26] Daarbij komt dat steeds meer gemeenten hun woningbouwplannen moeten bijstellen in het licht van de toenemende demografische krimp. Maar ook in de groeiregio's moeten de kantorenplannen aanzienlijk naar beneden worden bijgesteld. Dit heeft forse gevolgen voor de grondexploitaties.[27] Kortom, volop redenen voor een strategische heroriëntatie op de financiering en organisatie van de fysieke sector. Deze paragraaf geeft een eerste aanzet. Achtereenvolgens worden de volgende deelgebieden besproken:

- Ruimte, wonen en mobiliteit
- Onderhoud en beheer openbare ruimte
- Vergunningen, handhaving en toezicht
- Cultureel erfgoed, archief en archeologie
- Veiligheid

26 Zo is het ISV-III budget (uit 2010) zelfs zonder inflatiecorrectie gehalveerd ten opzichte van de ISV-I periode (uit 2000).
27 Zo is het ISV-III budget (uit 2010) zelfs zonder inflatiecorrectie gehalveerd ten opzichte van de ISV-I periode (uit 2000).

3.11 Ruimte, wonen en mobiliteit

Of het nu gaat om de transformatie van een (woon)wijk, de aanleg van een nieuwe randweg of de herinrichting van het dorpspark, gemeenten spelen een grote rol in de planvorming en uitvoering van deze ruimtelijke plannen. Traditioneel leggen gemeenten in bestemmingsplannen de spelregels vast waarbinnen ruimtelijke plannen moeten passen. Bepaald wordt welke functies (wonen, verkeer, horeca, groen, bedrijfsdoeleinden, et cetera) onder welke voorwaarden (zoals bouwhoogte) zijn toegestaan. De bestemmingsplannen zijn een juridisch bindende vertaling van de Structuurvisie waarin de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op hoofdlijnen wordt beschreven. Als uitwerking van de structuurvisie hebben veel gemeente sectorale deelvisies. De Woonvisie, het Gemeentelijk Verkeer en Vervoerplan, Monumentennota en het Waterplan zijn daar voorbeelden van.

Naast bovenstaande regulerende functie gaat steeds meer aandacht uit naar de zogenaamde ontwikkelingsplanologie. Gemeenten treden dan op als regisseur, inspirator of facilitator bij bepaalde ruimtelijke planvormen. Hierbij is samenwerking met private partijen de standaard. Als laatste treedt de gemeente ook op als opdrachtgever en uitvoerder van de inrichting van de openbare ruimte (dat wordt verderop in meer detail besproken).

Δ **Wat is een realistisch ontwikkelingsscenario van de bevolkingsomvang in mijn gemeente, en wat doet dit met mijn plannen over ruimte, wonen en mobiliteit?**

O **Welke rol kiezen we per gebied (sturend, faciliterend, regisserend of terugtredend)?**

□ **Houden we bij (her)inrichting wel voldoende rekening met de kosten van het toekomstig beheer?**

Heroriëntatie ambities

Wat is verplicht?

Met de nieuwe Wro (inclusief de Grondexploitatiewet) is per 1 juli 2008 een nieuwe sturing in ruimtelijk domein mogelijk. Er wordt invulling gegeven aan de regel ´decentraal wat kan en centraal wat moet´. Planologische kernbeslissingen hebben geen juridische status meer. In de AMVB Ruimte zijn daarom dertien punten van nationaal belang vastgelegd. Deze zullen doorwerken naar provinciale verordeningen of rechtstreeks naar bestemmingsplannen.
Gemeenten kunnen daarnaast structuurvisies opstellen die zelfbindend zijn. Gemeenten zijn verplicht bestemmingsplannen actueel te houden. De komende jaren zal blijken of de beoogde sturingsfilosofie ´decentraal wat kan en centraal wat moet´ ook in de dagelijkse praktijk met de burgers werkt.

Wat is beleidsvrijheid?

De beleidsvrijheid van gemeenten is noodzakelijk om op het terrein van ruimte, wonen en mobiliteit besluiten te kunnen nemen die ingrijpen in de directe invloedsfeer van burgers in de gemeente. Het staat gemeenten vrij om zelfstandig keuzes te maken tussen actief en passief grondbeleid, over het percentage sociale huurwoningen binnen woonplannen, de beoogde verkeerscirculatie enzovoorts. Voor een strategische heroriëntatie kunnen gemeenten dus vrij hun ambitieniveau bepalen maar moeten zij daarbij rekening houden met burgers, andere overheden en maatschappelijke organisaties.

Bij het bepalen van het ambitieniveau moet wel rekening worden gehouden met (Europese) regels ten aanzien van luchtkwaliteit, natuurgebieden, flora en fauna, enzovoorts. Voor sommige gemeenten betekent dit de facto toch een aanzienlijke inperking van de sturingsmogelijkheden. Bovendien zien we dat gemeenten, naast eventuele grondposities, slechts beperkte mogelijkheden hebben om zelfstandig middelen te generen. Daarnaast geldt voor strategische grondaankopen dat die tegenwoordig, mede als gevolg van de crisis, op de 'plank' zijn komen te liggen.

Bepalen focus

De maatschappelijke trends en ontwikkeling zetten de ruimtelijke plannen van gemeenten fors onder druk. Het aantal inwoners in Nederland groeit nog wel, maar langzaam. Bovendien worden steeds meer gebieden met krimp van de bevolking geconfronteerd. Dit geldt vooral voor de gemeenten buiten de Randstad. Gemeenten in Zuid-Limburg kennen al ruim een decennium krimp. In Noord-Nederland en Zeeland is de krimp ook begonnen. Een van de belangrijkste aandachtspunten bij krimp is het leefbaar houden van gebieden. Verder zijn de ontwikkelingen in de samenstelling van de bevolking van belang, ook voor die gebieden die nog groeien. De verwachtingen over inwonersaantallen en de samenstelling van de bevolking verschillen per regio en per gemeente. Een toenemende differentiatie tussen groei- en krimpgebieden – en daarmee de woonopgave en woningprijzen – is de verwachting. Dit roept verschillende vragen op. Hoe om te gaan met afnemend draagvlak voor voorzieningen? Hoe om te gaan met (toenemende) leegstand? Wat betekent de bevolkingsafname voor het verenigingsleven? Hoe om te gaan met de waardedaling bij particuliere woningbezitters? Het gemeentelijk beleid zal hier proactief op moeten inspelen. Informatie over de vele aspecten van demografische krimp is te vinden op www.vng.nl/krimp.

Zoals het er nu naar uitziet, zal ook in de toekomst in delen van de Randstad de vraag naar woningen aanzienlijk blijven. Deze verwachte groei ligt veelal wel onder de historische trend. Dit betekent dat ook deze gemeenten kritisch zouden moeten kijken naar de bouwplannen voor kantoren, bedrijventerreinen en woningen. Het is zaak te komen tot een realistische en betrouwbare planvoorraad. Gezien het bovengemeentelijke karakter van deze markten kan een regionale benadering hierbij uitkomst bieden. In de concept-huisvestingswet is deze werkwijze al vastgelegd.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

Naast de toegenomen financiële schaarste en veranderende demografische omstandigheden is er nog een ontwikkeling die invloed heeft op de rol en taakopvatting van gemeenten. Burgers claimen steeds meer invloed op de ruimtelijke planvorming. Het particulier opdrachtgeverschap dat in Almere wordt toegepast, is daar een goed voorbeeld van. Hierbij is de individuele koper verantwoordelijk voor ontwerp en ontwikkeling van zijn of haar eigen woning. Dit type ontwikkelingen maakt dat traditionele planvorming lang niet altijd meer effectief en efficiënt is. Het gaat erom dat per opgave wordt bepaald welke rol de gemeente pakt en hoe deze zich verhoudt tot andere partijen (zoals burgers, corporaties, projectontwikkelaars). Globaal zijn er vier rollen te onderscheiden die de gemeente kan pakken bij ruimtelijke ontwikkelingen: sturen, faciliteren, regisseren en loslaten. In box 3 worden deze rollen beschreven.

Box 3 Rollen bij ruimtelijke ontwikkelingen

Sturen

De gemeente heeft veel instrumenten voor een sturende rol op ruimtelijk vlak. Bijvoorbeeld het opstellen van het gebiedsplan en het voeren van actief grondbeleid. Naarmate de financiële ruimte van een gemeente krapper is, zijn er minder mogelijkheden om te sturen.

Faciliteren

Binnen de verschuivende rollen is een trend waarneembaar naar vraaggerichter bouwen. Gemeenten kunnen dit ondersteunen (faciliteren) in hun planvoorbereiding. Dit gebeurt bijvoorbeeld door consumenten steeds meer te betrekken bij woningbouwprojecten. Een voorbeeld hiervan is Le Medi in Rotterdam, waar nadrukkelijk is aangesloten op de diverse woonwensen van de inwoners van de wijk Bospolder.

Regisseren

In een onzekere markt kan de gemeente een belangrijke rol hebben in het bij elkaar brengen van partijen. De Zwolse aanpak is daar een goed voorbeeld van. In Zwolle zijn aan het begin van de crisis alle betrokken partijen, zoals bankiers, bouwers en gemeente, aan tafel gaan zitten en hebben systematisch doorgenomen: wat kan er, wat voor wie, wie doet wat? Door gezamenlijkheid worden krachten gebundeld en kan beleid effectiever en efficiënter zijn. De overheid is dan niet langer de uitvoerder. Corporaties die de verantwoordelijkheid nemen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte zijn hier een voorbeeld van. Hetzelfde geldt voor de rol van agrariërs bij beheer en onderhoud van het landelijke gebied.

Loslaten
Soms kunnen de gemeentelijke doelen het best bereikt worden door een terughoudende rol van de overheid. Het opwaarderen van wijken zoals de Amsterdamse Pijp is daar een voorbeeld van. Het toepassen van (collectief) particulier opdrachtgeverschap is een heel ander voorbeeld. Het loslaten kan zich ook vertalen in een andersoortig instrumentarium: flexibele bestemmingsplannen, regelvrije zones en het afschaffen van de welstandcommissie. Inmiddels hebben al circa 100 gemeenten (gedeeltelijk) welstandsvrije wijken. De gemeente Boekel (Noord Brabant) is zelfs volledig welstandsvrij.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
Veel ruimtelijke opgaven hebben bovengemeentelijke effecten. Meer (regionale) samenwerking tussen overheden kan ook een direct kostenvoordeel opleveren. Bijvoorbeeld door het regionaal uitvoeren van woningbehoeftenonderzoek, woonvisies, monitoring. Daarnaast kan samenwerking 'beleidswinst' opleveren op het terrein van wonen en werkgelegenheid.

Wonen
Omdat de bevolkingsgroei landelijk afneemt en regionaal sterk varieert en/of omdat (stads)wijken verpauperen, is een zorgvuldige balans tussen stedelijke en landelijke woonmilieus gewenst. Een systeem van regionale verevening is hierbij denkbaar. Dit houdt in dat er samen een focus wordt bepaald waar in de gemeenten aan de rand van stedelijk gebied wordt gebouwd en dat tevens wordt geïnvesteerd in de leefbaarheid van de wijken. Hierbij worden samen afspraken gemaakt, het kostenplaatje van het geheel opgemaakt en de kosten verdeeld. Dit kan voor woningen, maar uiteraard ook voor voorzieningen (zie ook in diverse beleidsvelden bij de sociale sector en bij het dwarsverband maatschappelijk vastgoed) en voor bedrijven, zoals hieronder beschreven. Binnen de Samenwerking Stedelijk Gebied Eindhoven (als onderdeel van de SRE) zijn dit type afspraken gemaakt.

Werklocaties
Naar verwachting zal op lange termijn de vraag naar nieuwe kantoren- en bedrijventerreinen nog verder afnemen. De focus zal meer komen te liggen op de herinrichting van huidige terreinen. Het aanbrengen van een focus op bedrijventerreinen (food, ICT, science) kan positief uitwerken, maar is het krachtigste als het spontaan ontstaat. Het kan wel verder worden gestimuleerd. Daarbij wordt steeds meer regionaal samengewerkt, waar voorheen vooral werd geconcurreerd. Daarnaast spelen de provincies een belangrijke rol bij de inrichting van nieuwbouwwijken, bedrijventerreinen en het openbaar vervoer. Samenwerking en focus hebben soms krachtig uitgepakt: het foodcluster in Wageningen, het sciencecluster in Nijmegen/Arnhem, Apeldoorn met het duurzaam bedrijventerrein en diverse ICT-clusters.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie

Life-time costs; integratie van ontwikkeling en beheer en duurzaamheidsbeleid

Binnen een optimale ontwikkeling ontstaat er synergie tussen de opgaven vanuit ruimte, wonen en mobiliteit. In deze integriteit is nog veel beleidswinst te halen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het streven naar gemengde locaties zoals zorgboulevard en werk/leercomplexen, multifunctionele accommodaties voor welzijn, onderwijs, kunst, cultuur en sport en om integratie van erfgoedbeleid in de structuurvisie en bestemmingsplannen. Maar het is niet alleen zaak dat de samenhang tussen beleidsterreinen beter in beeld wordt gebracht. Ook de beleidshorizon vraagt om een heroriëntatie. De ruimtelijke ordening richt zich traditioneel sterk op de visievorming (als start van het ontwikkelingsproces). Nadat de visie is uitgedacht en zeker na de start van de bouw is een afdeling ruimtelijke ontwikkeling nauwelijks meer betrokken. Bij een gemiddelde life-time-cyclus in de fysieke sector van meer dan vijftig jaar, richten ordenaars zich dus primair op de eerste ontwikkelingsjaren. De overige jaren komen onder verantwoordelijkheid van de afdeling beheer openbare ruimte en/of corporaties.
Bij een levensduurbenadering wordt geprobeerd de ontwikkel- en beheerdeskundigen eerder met elkaar in verbinding te brengen. Immers, hoogwaardige en duurzame gebouwen kunnen de beheer- en onderhoudskosten fors verlagen. Slim en efficiënt ingerichte openbare gebieden leggen de beheerder en gebruiker bovendien vaak geen windeieren. Zo heeft duurzaamheidsdenker William Mc-Donough bijvoorbeeld berekeningen gemaakt voor de tweede fase IJburg bij Amsterdam. Daaruit blijkt dat het oorspronkelijke verlies van vierhonderd miljoen euro al in 25 jaar kan worden terugverdiend wanneer de nieuwe woonwijk duurzaam gebouwd en beheerd zou worden.[28] Bij planvorming eerder nadenken over de consequenties voor beheer en onderhoud is zeer wenselijk, gelet op de onder druk staande overheidsfinanciën.

Procesverbetering

De huidige grondexploitaties komen steeds verder onder druk te staan. Het is daarom belangrijk de kosten en baten, zoals opgenomen in grondexploitaties, zo realistisch mogelijk (opnieuw) in te schatten. Maar het betekent ook dat gemeenten moeten heroverwegen hoe zij het grondbedrijf positioneren ten opzichte van de algemene middelen. Diverse grondbedrijven maken al enkele jaren regelmatig verlies. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor het weerstandvermogen van gemeenten en de mogelijkheden nieuwe – risicodragende – ontwikkelingen te starten. Sommige gemeenten zijn echter verder gegaan. Zij hebben de verwachte winst van het grondbedrijf structureel ingezet als algemene middelen. Bijvoorbeeld door in de meerjarenraming een vaste afdracht van het grondbedrijf op te nemen voor het sluitend krijgen van de gemeentebegroting. Alleen de feitelijke winst uit het grondbedrijf kan worden ingezet voor incidentele uitgaven.

Om de grondexploitaties te versterken, kunnen processen verder worden geoptimaliseerd. Er zijn drie punten van belang bij procesoptimalisatie in de ruimtelijke ordening: plankosten, bouwkosten en grondkosten.

28 Het Parool, IJburg II kan er toch snel komen, 5 februari 2010

Plankosten
Het aandeel van de plankosten binnen de totale grondexploitatie lijkt steeds verder toe te nemen. Planvertragingen, herontwikkelingen en (juridische) procedures zijn hiervan belangrijke oorzaken. Recent zijn verschillende voorstellen gedaan om het planproces te versnellen en daarmee de plankosten te verlagen. Deze adviezen bevatten een gezamenlijk pleidooi voor eenmalige en breed gedragen politieke besluitvorming, waarna daadwerkelijk tot uitvoering wordt overgegaan. De plankosten zijn belangrijk bij het meer kostendekkend krijgen van de grondexploitaties.

Bouwkosten
De bouwkosten zijn in grote mate conjunctureel bepaald. De beschikbaarheid van grondstoffen en arbeid spelen hier een grote rol. Belangrijk is wel om marktpartijen ertoe te bewegen de bouwkosten zo laag mogelijk te houden. Dit kan door initiatieven waarbij private partijen ook hun bijdrage leveren, zoals bij Design-Build-Finance-Maintain-constructies waarbij private partijen tegen een vastgestelde 'fee' een maatschappelijke dienst aanbieden tegen een vast kwaliteitsniveau. Deze voorbeelden richten zich tot nu toe veelal op infrastructurele projecten. Zo paste Rijkswaterstaat deze DBFM-systematiek als eerste toe bij de N31 Wâldwei tussen Hemriksein en Nijega. Sinds de opening in 2008 is het ontwikkelende consortium nog tot 2022 verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van dit weggedeelte. Dit biedt niet alleen inspiratie voor gemeentelijke verkeersplannen, maar ook voor bepaalde gebiedsontwikkelingen.

Grondkosten
Grondopbrengsten blijken veelal niet te worden gerealiseerd door de publieke sector, maar door beleggers, ontwikkelaars en speculanten. De gemeente moet dan op zoek naar andere manieren om de publieke voorzieningen binnen het project te financieren. Met de recente Grondexploitatiewet zijn belangrijke stappen gezet om de publieke waarden beter te behartigen. Het geeft gemeenten meer mogelijkheden om de kosten voor publieke voorzieningen (wegen, riolering, et cetera) te verhalen. Ook los van de eigendomssituatie kijken gemeenten steeds kritischer naar de economische haalbaarheid van plannen. Dit kan bijvoorbeeld uitwerken in andere percentages sociale woningbouw om de plannen te laten sluiten.
In Zwolle wordt geëxperimenteerd met een andere wijze van 'grondverkoop'. De gemeente maakt gronden zelf bouwrijp en rekent zo een hogere prijs. Ontwikkelaars en corporaties nemen de grond bouwrijp af. Dat lijkt speculatie te voorkomen.

3.12 Onderhoud en beheer openbare ruimte

Waar gaat het over?
Schoon, heel en veilig. Dat is het adagium van veel gemeenten wanneer het gaat over onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Inrichtingselementen in de buitenruimte die dagelijks en groot onderhoud nodig hebben zijn het groen, trottoirs, wegen, riolering, waterlopen, bruggen, openbare verlichting, verkeerslichten, straatmeubilair, speeltoestellen en dergelijke. Het onderhoud en beheer van de openbare ruimte wordt steeds belangrijker binnen de fysieke sector. Steeds meer gemeenten realiseren zich dat de kosten voor beheer en onderhoud een veelvoud zijn van de (investerings)kosten van

(nieuw)bouwplannen. Een vuistregel is dat tegenover elke geïnvesteerde euro bij bouwplannen circa drie euro voor beheer en onderhoud staat gedurende de levensduur. Door al bij het ontwerp rekening te houden met de kosten voor beheer en onderhoud kunnen zodoende aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd.

△ **Waar kan het onderhoud minder en waar is het belangrijk dat er een hoger kwaliteitsniveau is?**

○ **Waar en hoe kunnen burgers bijdragen aan het bestrijden van zwerfafval?**

□ **Kan de route voor het onderhoud efficiënter?**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht?

Gemeenten hebben een zorgplicht voor het onderhoud van de openbare ruimte. Wanneer bij een derde schade ontstaat door gebrekkig onderhouden groen, wegen of andere inrichtingselementen, moet de gemeente aantonen dat zij aan haar zorgplicht heeft voldaan. Daarnaast zijn er diverse specifieke verplichtingen, zoals milieuverplichtingen rond riolering. Ook zijn er verplichtingen rond bijvoorbeeld de veiligheid van speeltoestellen. Gemeenten hebben weinig verplichtingen rond de kwantiteit: het is niet verplicht speeltoestellen, groen en dergelijke te hebben, maar als gemeenten voorzieningen hebben moeten ze wel voldoen aan kwaliteitseisen.

Wat is beleidsvrijheid?

In het beheer en onderhoud van de openbare ruimte gaat veel geld om. Het kan gaan om 15 tot 20% van de begroting. Het loont zich dus hier goed naar te kijken. Het gaat dan met name om het onderhoudsniveau en de frequentie van het onderhoud. Het aantal speeltoestellen, maar ook de hoeveelheid groen kan worden bekeken, net als het voorkomen van snippergroen en het soort groen (zie verder onder procesverbetering). Zelfs het aantal wegen kan in sommige gevallen worden bekeken. In het buitengebied kunnen wegen en paden worden onttrokken aan de Wegenverkeerswet, dit zijn dan geen doorgaande wegen meer waardoor de zorgplicht vervalt en het onderhoud dus lager uitvalt.

Daarnaast speelt het beoogde kwaliteitsniveau een belangrijke rol bij de ambities van de gemeente bij het beheer van de openbare ruimte. De raad kan kiezen voor kwaliteitsniveaus; het kostenplaatje waarmee dat gepaard gaat moet helder zijn. Het is daarbij niet nodig in alle gebieden hetzelfde niveau te kiezen. De keuze van een onderhoudsniveau gaat gepaard met veel geld, het is dus goed hiernaar te kijken. Vaak wordt de discussie over de kwaliteit van de openbare ruimte gevoerd aan

de hand van kwaliteitsniveaus ontwikkeld door de CROW.[29]

Aandachtspunt bij het onderhoud van de openbare ruimte is dat het belangrijk is achterstallig onderhoud te voorkomen; dat is namelijk in de tijd gezien duurder. Een goede meerjarenplanning en onderhoudsraming kunnen dus toekomstige extra uitgaven voorkomen. Door gezamenlijk aan te besteden zijn efficiëntievoordelen te halen.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

De rol van de gemeente bij het beheer van de openbare ruimte is helder; de gemeente is verantwoordelijk. Hoewel de mogelijkheden voor overdragen van deze bevoegdheid beperkt zijn, zien we toch verschillende voorbeelden. Zo zijn er diverse corporaties die een deel van deze taken op zich nemen, of bewoners/bedrijven die een plantsoen adopteren en zorgen voor beheer en onderhoud. Ervaringen tot nu toe zijn dat bijvoorbeeld de adoptie van een rotonde door een bedrijf, zoals een hoveniersbedrijf, succesvol kan zijn. Wisselende resultaten worden behaald bij adoptie door bewoners. Dit werkt beter wanneer dit spontaan ontstaat. Het vraagt om een sterke sociale cohesie in de wijk. Ook bij succes is het directe financiële effect vaak zeer beperkt; de maatschappelijke opbrengst kan wel groter zijn.

De bewoners van een stad of dorp zijn veelal de ogen en oren van de gemeentelijke diensten. Er is een aantal aspecten van het onderhoud van de openbare ruimte dat voor burgers van enorm belang is en dat afstraalt op het beeld van de gemeente. Zo blijkt dat Nederlanders 'zich meer ergeren aan de vervuiling en verloedering van hun directe leefomgeving dan aan files of sigarettenrook'.[30] Ook kan zwerfafval bijdragen aan verloedering en een gevoel van onveiligheid oproepen. Zwerfafval kan verder gevaren opleveren voor verkeer, kinderen en dieren. Hier ligt nadrukkelijk ook een rol voor bewoners en bedrijven, vooral bij het voorkomen en melden van 'fouten' in de openbare ruimte. Het pilotproject 'Niet OK' dat Gemeentewerken in Rotterdam uitvoert, is daar een mooi voorbeeld van[31]. Met behulp van moderne smartphones kan een groep buurbewoners door het nemen van een simpele foto een klacht doorgeven. De foto wordt direct gekoppeld in de backoffice van de gemeenten en voorzien van een GPS-locatie. Dit kan een interessante aanvulling zijn op de bekende meldlijn en internetsite die veel gemeenten al hebben tegen aanzienlijk lagere kosten (geen telefonisten, geen controle van de melding op locatie, enzovoort).

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Onderwerpen waarbij veel wordt samengewerkt zijn afval en reiniging. Hier vindt ook veel uitbesteding plaats. Onderhoud zelf wordt ook veelal uitbesteed: zie verder onder procesverbeteringen.

29 Het CROW is het Nationale Kenniscentrum voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.
30 Zie: www.vrom.nl/pagina.html?id=10630, categorie Vraag & Antwoord Zwerfafval
31 Zie: www.nietOK.nl

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie

Onderhoud volgt uit de inrichting van de openbare ruimte. Bij de inrichting van de openbare ruimte moet dus voldoende rekening worden gehouden met toekomstig onderhoud. Dat kan door voor duurzame inrichtingselementen te kiezen die weinig onderhoud behoeven, en de inrichting zodanig te organiseren dat het onderhoud zo efficiënt mogelijk te realiseren is. Zie ook het beleidsveld Ruimte, wonen en mobiliteit.
De gemeente Arnhem noemt in haar Nota bezuinigen onder andere de suggestie om te onderzoeken of het aantal obstakels verminderd kan worden zodat er efficiënter gemaaid kan worden[32]. En in het Algemeen Ruimtelijke Ontwikkelingsmodel heeft de gemeente Almere afgesproken dat beheer het startpunt is voor elke ruimtelijke ontwikkeling.

Procesverbetering

Uitbesteding onderhoud

Onderhoud wordt vaak uitbesteed, daarbij zijn de volgende trends mogelijk voor procesverbetering:

- Gemeenten werken steeds vaker met een klein kernteam dat het groenonderhoud verzorgt. Voor dit kernteam is het hele jaar door voldoende werk. In de zomer is er echter meer werk dan in de winter. Het kan efficiënter zijn bij een piek in het onderhoud in te huren.
- Een andere trend is om één aannemer al het onderhoud (steen, groen, speeltoestellen e.d.) in één regionaal afgebakende wijk te laten uitvoeren.
- Ook wordt veel gewerkt met beeldbestekken. Het contract wordt dan niet afgesloten op bijvoorbeeld het aantal keren grasmaaien, maar over hoe het gras eruit moet zien. Dit levert veelal goedkopere contracten op.

Routes

Een mogelijkheid voor procesverbetering bij het eigen onderhoudsteam zit vaak in de routes; wat is een handige route? Welke is de snelste? Medewerkers onderhoud weten dit vaak het beste, bespreek dit dus vooral met hen.

Omgaan met meldingen

Daarnaast zijn er opties om anders om te gaan met het dagelijks/klein onderhoud. De gemeente Oisterwijk heeft in haar ombuigingsvoorstel ‘Beter Kiezen’ het voorstel staan om meldingen niet meer direct af te handelen, maar mee te nemen in het reguliere onderhoud[33]. Dit betekent dat alleen acute meldingen nog direct afgehandeld worden en voor alle andere meldingen niet extra uitgereden hoeft te worden. Dit kan effecten hebben op de burgertevredenheid.
Alternatief is om alleen dat te repareren wat burgers melden en niet preventief rond te rijden. Gebruik de burger als piep-systeem (zie onder ‘rol van de gemeente’).

---

32 Nota bezuinigen – Anders werken met minder middelen, Gemeente Arnhem 2010, via www.vng.nl/bezuinigen
33 Beter kiezen – Ombuigingsvoorstellen voor een duurzame financiële toekomst voor de gemeente Oisterwijk, 2010, via www.vng.nl/bezuinigen

Snippergroen
Wat betreft groenonderhoud is het ook een optie het soort groen te heroverwegen (snel groeiend en onderhoudsintensief versus langzaam groeiend en relatief weinig onderhoud), evenals de mate van snippergroen. Het staat mooi: groen op diverse kleinere plekken, maar het moet wel worden onderhouden. Aaneengesloten stukken groen zijn vaak veel gemakkelijker te onderhouden.

Beleid
Wat betreft beleid is het een optie om te bezuinigen door beleidsplannen en documenten over onderhoud uit te wisselen tussen gemeenten. Door de grote overeenkomsten tussen bepaalde gemeenten kan zo veel werk worden bespaard bij het opstellen van deze documenten.

3.13 Vergunningen, en handhaving en toezicht

Waar gaat het over?

Vergunningen, handhaving en toezicht gaat onder meer over de omgevingsvergunningen waar de overheid de collectieve en individuele belangen en regels afweegt, controleert en naleeft in relatie tot een individuele aanvrager. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om de politie, brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), maar wel over een vergunning voor een evenement waarbij (brand)veiligheid een prominente rol speelt .
Een belangrijke ontwikkeling op dit gebied is de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze wet heeft als doel het aanvragen van vergunningen voor inwoners en het bedrijfsleven gemakkelijker en goedkoper te maken. Het gaat hierbij om vergunningen op het gebied van bouwen, wonen, ruimte, milieu, natuur en monumenten. Dit wordt bereikt door de mogelijkheid te bieden meerdere omgevingsvergunningen te bundelen tot één aanvraag. De algemene wet bestuursrecht is hier met name van belang ten aanzien van de procedures en termijnen.

Δ **Streven we naar 100% handhaving of 80%?**

O **Is samenwerken met andere gemeenten goedkoper?**

□ **Kan de reikwijdte van de welstandscommissie efficiënter?**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Gemeenten zijn verplicht te beschikken op een aanvraag en hiervoor regels op te stellen en deze te handhaven (beginselplicht). De beginselplicht leidt tot voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen. Echter, het vraagstuk waarvoor een vergunning benodigd is en hoe dit kan worden gehandhaafd, kent veel beleidsvrijheid. Een gemeente kan bijvoorbeeld bij de handhaving ervoor kiezen om 1 op de 10 vergunningen te controleren, of alle. Doorgaans heeft een gemeente dus een behoorlijke (theoretische) ruimte om de inspanningen op dit gebied te verminderen. De ondergrens hierbij is taakverwaarlozing, om dit te voorkomen zal de gemeente in ieder geval moeten aantonen dat ze aan haar inspanningsverplichting voldaan heeft. Het ministerie van VROM ziet toe op de uitvoering door gemeenten met het risico tot ingrijpen voor rekening van de gemeente. Zodra een gemeente een overtreding van de regels constateert, is zij verplicht over te gaan tot actie op basis van behoorlijk bestuur.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente

Verantwoordelijkheidsverdeling

De inspanningen op het gebied van vergunningen, handhaven en toezicht hangen nauw samen met de gewenste rol van de overheid. Tot waar reikt de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van individuele gedragingen? Een veelvoorkomend effect op dit gebied is dat er scherpere regelgeving en controle ontstaat na een ramp (Enschede en Volendam). Besparingen kunnen dan ook worden gevonden in het herdefiniëren van de eigen taak als gemeente op dit gebied. Dit moet wel samengaan met een duidelijke visie en communicatie wat de burger wel en niet van de overheid kan verwachten. Een terughoudende opstelling op dit gebied past echter slecht in het tijdsgewricht. Wel is er ten aanzien van vergunningverlening sinds enige tijd sprake van een trend tot dereguleren.

Mate van toezicht

Voor gemeenten is het zaak continu een afweging te maken in de inzet van mensen en middelen ten aanzien van toezicht. Wat is de kans op een overtreding ten aanzien van vergunning X in gebied Y, wat zijn de gevolgen van het niet naleven en wat is de kans dat deze gevolgen zich voordoen. Gemeenten kunnen hiervoor een risicomatrix maken om te bepalen hoe de controle-inspanningen het meest effectief kunnen worden ingezet. Hierbij speelt sterk de politieke vraag ‘wat is acceptabel in onze gemeente en waar spreken burgers ons op aan’. Maar natuurlijk minstens zo belangrijk is om duidelijk en transparant aan te geven waar de gemeente niet op aangesproken wil worden, omdat dit de eigen verantwoordelijkheid van burgers of bedrijven betreft.

Private sector

Buitengewoon voorzichtig worden op dit terrein de eerste vragen gesteld wat aan de markt kan worden overgelaten. Ten

aanzien van handhaven heeft de overheid natuurlijk een monopolie, maar ten aanzien van keuringen en in beperktere mate toezicht, speelt deze afweging natuurlijk wel een rol.

Een voorbeeld van private uitvoering is het Franse systeem van vergunningverlening. Hier past men een systeem toe dat een gebouw pas verzekerd is wanneer er een inspecteur van een verzekeringsmaatschappij langs is geweest voor een keuring. Zodoende wordt de controle gedaan door een private partij (geen kosten voor de gemeente, hogere efficiency). Dit vereist wel de plicht dat ieder gebouw verzekerd is en vraagt in het begin een inspanning in de afstemming van de eisen met de verzekeringsbranche.

Op het gebied van toetsing van bouwvergunningen kan meer private uitvoering plaatsvinden door te komen tot gecertificeerde bedrijven die vergunningverlening verzorgen. Deze bedrijven zorgen voor onder certificaat aangevraagde vergunningen waardoor de gemeentelijke inspanningen bij verlening van de vergunning kan worden geminimaliseerd. Eventuele kosten kan een bedrijf verwerken in haar kostprijs.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

VROM, VNG en IPO streven naar een verbetering van het toezicht op en de handhaving van de taken van VROM. Hierdoor worden een aantal relatief zware milieutaken gedecentraliseerd van de provincie naar de gemeente. Zodoende ontstaat één loket bij gemeenten voor de uitvoering van de Wabo. Bij de uitvoering van deze taken worden gemeenten geadviseerd door regionale uitvoeringsdiensten (RUD). Er vinden gesprekken plaats over de inrichting van deze samenwerkingsverbanden. Gemeenten hebben daarbij ook de mogelijkheid om advisering over andere VROM-taken hier onder te brengen.

Heroriëntatie interne organisatie

Procesverbetering; deregulering

Kleine vergunningen

De meeste vergunningen betreffen relatief eenvoudige zaken als bijvoorbeeld een dakkapel, berging, uitbouwen, kleine verbouwingen of een carport. Een deel hiervan zal met de Wabo vergunningvrij worden.
Van de resterende vergunningen zou je kunnen zeggen dat 80% hiervan met 20% van de kennis afgedaan kan worden. Meer afstemming in het niveau en de omvang van je formatie op veelvoorkomende vergunningen kan een besparing opleveren. Zo kan ervoor gekozen worden om een kleine kernformatie aan te houden voor de afdoening van de kleine vergunningen, en kan flexibele capaciteit ingezet worden voor de meer complexe aanvragen.

Toetsingscriteria

Gemeenten kunnen ervoor kiezen een aantal zaken niet meer mee te wegen in een vergunningsaanvraag. Ieder toetsingscriterium dat je schrapt, versnelt doorgaans de doorlooptijd en verlaagt de kosten. Het is hierbij een lokale politieke afweging

of je wel of niet wilt toetsen op bijvoorbeeld duurzaamheid of energiegebruik of dat zelfs de toets aan de overige delen van het bouwbesluit ook achterwege wordt gelaten.
Je kunt differentiëren in de hoeveelheid toetsingscriteria op basis van verschillende categorieën bouwwerken. Een eenvoudige (snelle) toets bij kleine bouwwerken en een gedegen toets bij grotere verblijfsgebouwen zoals scholen.

Welstand
Ook kan de welstandstoets worden afgeschaft voor nieuwbouwwijken, maar bijvoorbeeld voor het historische centrum behouden blijven. Het is voor gemeenten namelijk niet verplicht een welstandsverordening met de hierbij horende welstandscommissie te hebben. Zelfs gehele afschaffing is mogelijk: ook dit is de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur.

3.14 Cultureel erfgoed, archief en archeologie

Waar gaat het over?
Cultureel erfgoed gaat over monumenten en stads- of dorpsgezichten, over archeologie en over cultuurlandschap.
Monumenten betreffen gebouwen. Het kan gaan om woningen, maar ook om industrieel erfgoed. Bij stads- of dorpsgezichten gaat het om een gebied.
Bij archeologie gaat het voor gemeenten met name om dat wat er nog in de grond aanwezig kan zijn.
Bij cultuurlandschap gaat het om het landschap, bijvoorbeeld een polder als De Beemster, het Groene Hart, de Veluwe. Het gaat ook om flora en fauna, dat wil zeggen beschermde planten en diersoorten.
Tot slot hebben we het hier ook over de archiefbewaarplaatsen van rijk, provincies en gemeenten. Deze hebben betrekking op de archieven van de bestuursinstellingen, waar bijvoorbeeld de archieven van de Burgerlijke Stand, het Bevolkingsregister, ruimtelijke ordening (bouwvergunningen) en bestuurlijke zaken (notulen van raads- en collegevergaderingen) onder vallen.

△ **Hoe belangrijk is ons cultureel erfgoed voor onze gemeente, voor toerisme, recreatie, of ander beleid?**

○ **Zijn er private partijen die belangstelling hebben voor cofinanciering?**

□ **Voorkom leegstand.**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht?

Monumenten

Er kunnen rijks-, provincale of gemeentemonumenten zijn en beschermde dorps- of stadsgezichten. Voor monumenten en panden in beschermde gezichten gelden andere regels dan voor andere gebouwen en gebieden, omdat de overheid monumenten en beschermde gezichten extra wil beschermen en in stand wil houden. De gemeente moet op dit terrein een extra inspanning leveren. Eigenaren van monumenten moeten bij wijzigingen aan hun pand (herstel, restauratie of slopen) zowel een bouwvergunning als een monumentenvergunning aanvragen. Eigenaren van panden in beschermde gezichten moeten voor bouwplannen altijd een bouwvergunning aanvragen. De leges voor de vergunningen kunnen overigens 100% kostprijsdekkend worden doorberekend.
Als een gemeente monumenten aanwijst, heeft dit dus gevolgen voor de hierboven genoemde procedure, maar daarnaast moet de gemeente dan ook een monumentenverordening en monumentenbeleid hebben.
Gemeenten kunnen eigenaren van gemeentelijke monumenten subsidies, leningen of kortingen geven, maar dit is niet verplicht en gebeurt op dit moment in beperkte mate. Daarnaast wordt het vermoedelijk verplicht dat gemeenten een cultuurhistorische paragraaf toevoegen aan hun bestemmingsplannen. Daar moet de gemeente in beschrijven op welke wijze zij met de in dit gebied aanwezige of te verwachten cultuurhistorische waarden rekening houdt.

Archeologie

Sinds 2007 is het volgens de Wet op de archeologische monumentenzorg verplicht om in bestemmingsplannen regels op te nemen voor het archeologisch beleid in het plangebied. Indien bij ruimtelijke ingrepen archeologische waarden in het geding kunnen zijn, moet er archeologisch onderzoek worden gedaan.

Cultuurlandschap

Voor cultuurlandschap zijn vooral de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet van belang. Het gaat er hierbij om dat cultuurhistorische waarden van cultuurlandschap extra worden beschermd en in stand gehouden. Dit is bijvoorbeeld relevant bij gebiedsontwikkeling en bij herbestemming. Bij beide moet rekening worden gehouden met bescherming van het landschap, zoals de discussie rond wel of geen windmolens bij Urk en het bouwen van de Belle van Zuylen bij Utrecht.
Ook moet rekening worden gehouden met beschermde plant- en diersoorten. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij het renoveren van forten, waar vleermuizen (beschermde diersoort) in kunnen wonen, of bij gebieden waar de korenwolf (eveneens beschermd) leeft.

Archiefwet

De Archiefwet bepaalt dat overheidsarchieven moeten worden bewaard en moeten worden opengesteld. Voor het ter beschikking stellen kan geld worden gevraagd.

Wat is beleidsvrijheid?

Bij de onderwerpen van deze paragraaf zit de meeste beleidsvrijheid bij de monumenten. Gemeenten bepalen zelf welke monumenten en stads- en dorpsgezichten ze aanwijzen. Overwegingen bij een meer of minder intensief monumentenbeleid en bij al dan niet investeren is een afweging tussen enerzijds middelen en anderzijds de voordelen van een actief erfgoedbeleid, zoals versterking van het woon- en vestigingsklimaat en bevordering van recreatie en toerisme. Gemeenten bepalen ook zelf of ze subsidies voor gemeentelijke monumenten verstrekken of niet.

De beleidsvrijheid beperkt zich tot de gemeentelijke monumenten. Bij de rijksmonumenten bepaalt het rijk en bij provinciale monumenten de provincie. Het aantal monumenten in een gemeente hangt dan ook sterk af van de reeds bestaande bebouwing en het monumentenbeleid van de provincie en het rijk.

Bepaling focus van het beleid

Grofweg is de optie bij cultureel erfgoed: minimaliseer het beleid of benut het beleid voor bepaling van de uitstraling van de gemeente. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld ook aan benutting van markante beelden die de gemeenten een eigen karakter geven en/of inzicht geven in de ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van een gebied. Bij een keuze voor benutting van cultureel erfgoed is het een optie om beleid en een planning voor de langere termijn te maken voor de bescherming, instandhouding en benutting van cultureel erfgoed. Zo wordt erfgoed een expliciet onderdeel van de structuurvisies en bestemmingsplannen. De visie op de meerwaarde van erfgoed voor het gemeentelijk beleid kan worden opgenomen in een integrale stadsvisie en specifiek worden uitgewerkt in een integraal erfgoedbeleidskader, een erfgoedagenda en uitvoeringsprogramma's. Deze langetermijn aanpak wordt bijvoorbeeld gehanteerd in de gemeenten Utrecht en Zaanstad.

Heroriëntatie externe organisatie

Rol van de gemeente; verdienmogelijkheden

Monumenten zijn beeldbepalend voor gemeenten. Monumenten kunnen bijvoorbeeld worden benut voor stadswandelingen, erfgoedarrangementen en cultuurhistorische festivals; evenementen en erfgoedtoerisme kunnen geld opleveren. Hiervoor kan van tevoren een kosten-batenafweging worden gemaakt.

Opbrengsten van investeringen in erfgoed vertalen zich ook in de waardestijging van vastgoed en een aantrekkelijker woon- en vestigingsklimaat. Overheidsinvesteringen in erfgoed stimuleren ook particulieren om meer te investeren in hun eigendommen; dit heet het 'multiplier-effect'. Het Nationaal Restauratiefonds heeft becijferd dat particulieren op elke euro overheidsgeld gemiddeld tussen de € 3 en € 3,5 zelf investeren. Daarnaast is de waarde van rijksmonumenten tot nu toe gemiddeld 15% meer dan van vergelijkbare panden die geen monument zijn. Monumenten brengen daardoor meer onroerendezaakbelasting op. En ten slotte betekent een aantrekkelijke omgeving voor wonen, werken en recreëren een sterkere lokale economie en meer werkgelegenheid.

Een ander alternatief voor de financiering van cultureel erfgoed is een PPS-constructie. Industrieel erfgoed kan zo bijvoorbeeld worden herontwikkeld. Een voorbeeld hiervan is het DRU-complex bij Ulft, gemeente Oude-IJsselstreek. Bij dit complex gaat het om een groot industrieel gebied met meerdere loodsen voor metaalverwerkende industrie. Met name het DRU(haarden)-gebouw is markant. Dit industrieel landschap is herbestemd voor onder andere creatieve industrie en luxe woningbouw. Imagobepalende complexen blijven bewaard, waardoor de wordingsgeschiedenis van de gemeente zichtbaar is. Zeker bij grotere erfgoedcomplexen, waarbij de financiering ingewikkeld is, is PPS een mogelijkheid.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Voor monumentenbeleid en voor archeologie is specialistische kennis nodig. Gemeenten kunnen een archeoloog in eigen dienst hebben of een archeoloog inhuren. Een alternatief is het aanstellen van een regionale archeoloog. Deze is dan werkzaam bij een van de gemeenten, maar andere gemeenten nemen een minimum aantal uren per jaar af. Zo hebben zeven gemeenten in West-Friesland samen een archeoloog in dienst (aanstelling bij een van de gemeenten). Bij convenant is het minimum aantal uren afname per gemeente bepaald. Bij monumentenbeleid kan dezelfde constructie ontwikkeld worden. Er kan voor erfgoedzorg een regionaal erfgoedbureau worden opgezet.

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie

In veel gemeenten is er afzonderlijk beleid voor monumenten, archeologie, archieven, cultuurlandschap, cultuureducatie, musea en erfgoedtoerisme/marketing. Deze onderwerpen kunnen gezamenlijk worden opgepakt door bijvoorbeeld een integrale erfgoednota te maken en een integrale erfgoedverordening. Dit levert binnen de gemeente tijdswinst op, doordat processen in een vroeg stadium op elkaar kunnen worden afgestemd. Daarnaast biedt het de mogelijkheid tot een krachtiger erfgoedbeleid met meer focus en kan het door bundeling van activiteiten ook een besparing opleveren. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door de gemeenten Maastricht, Heerlen en Breda.

Van belang is dat cultuurhistorische paragrafen worden opgesteld bij bestemmingsplannen, zodat vooraf helder is waar welke cultuurhistorische en archeologische waarden aanwezig zijn of kunnen zijn. Vooraf bepalen is vele malen goedkoper dan bijvoorbeeld tijdens de bouw tot de conclusie komen dat er sprake is van archeologische waarden. De bouw stopzetten kost veel geld.

Procesverbetering: voorkomen leegstand

Daarnaast is het van belang vooraf zo goed mogelijk in beeld te hebben wanneer cultureel erfgoed leeg komt te staan. Leegstand voorkomen is goedkoper dan leegstand hebben. Door van tevoren de leegstand in te schatten kunnen de gebouwen wind- en waterdicht worden gemaakt in afwachting van herbestemming. Dit stopt achteruitgang. Andere opties zijn tijdelijke verhuur (bijvoorbeeld door antikraak) en tijdelijk gebruik door bijvoorbeeld kleinschalige creatieve bedrijfjes. Het

tijdelijk benutten van gebouwen voorkomt verdere achteruitgang, onder andere doordat er wordt gestookt en vandalisme wordt voorkomen.
Ook kunnen gemeenten en provincies gebruik maken van de extra financiële middelen uit de versnellingsagenda (Crisis- en Herstelwet) voor het herbestemmen en restaureren van monumenten. Dit doet de provincie Drenthe bijvoorbeeld door extra middelen in te zetten voor de herbestemming van industriële, agrarische en kerkelijke monumenten.

Procesverbetering: vereenvoudig daar waar mogelijk
Wellicht kunnen gemeenten in de toekomst de procedure voor de monumentenvergunningsaanvraag verkorten. Ongeveer 70% van de aanvragen betreft kleine aanpassingen. Te overwegen is om niet de aanvraag zelf te beoordelen, maar alleen te bepalen dat een gekwalificeerd restauratiebedrijf de aanpassing gaat uitvoeren. Indien daaraan wordt voldaan, is de aanvraag in orde. Steekproefsgewijs kunnen de gekwalificeerde restauratiebedrijven gecontroleerd worden.

3.15 Veiligheid

Waar gaat het over?

Veiligheid is een breed onderwerp. Voor gemeenten kan het hele scala van onderwerpen dat valt onder integrale veiligheid spelen. Integrale veiligheid wordt binnen de 'kernbeleid veiligheid'-methode – de VNG-methode waar het overgrote deel van de gemeenten mee werkt – onderverdeeld in vijf veiligheidsvelden. In volgende tabel geven we een overzicht van de belangrijkste onderwerpen:

Tabel 4 Veiligheidsvelden[34]

Veiligheidsvelden	**Veiligheidsthema's**
Veilige woon- en leefomgeving	Overlast
	Onveiligheidsgevoelens
	Leefbaarheid en sociale weerbaarheid
	In en om de woning / huiselijk geweld
	Geweld
	Inbraken en voertuigcriminaliteit
	Overige criminaliteit

34 Uit kernbeleid veiligheid; handreiking voor gemeenten, SGBO, Den Haag, 2003

Veiligheidsvelden	Veiligheidsthema's
Bedrijvigheid en veiligheid	Veiligheid op bedrijventerreinen en in winkelcentra
	Uitgaan en overlast
	Toerisme en onveiligheid
	Grootschalige evenementen
Jeugd en veiligheid	Overlast
	12-minners
	Allochtone jongeren
	Harde kern
	Alcohol en drugs
Fysieke veiligheid	Verkeersveiligheid
	Veilige infrastructuur
	Brandveiligheid gebouwen
	Risico's van aanwezige bedrijvigheid
	Risico's van natuurrampen
Integriteit en veiligheid	Organisatiecriminaliteit
	Georganiseerde criminaliteit
	Integriteit van het lokaal bestuur

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Gezien de grote hoeveelheid aan onderwerpen rond veiligheid is het moeilijk hier een overzicht op hoofdlijnen te geven van de wettelijke taken en de vrijheid. We beperken ons daarom tot een algemene afbakening. Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van burgers. Naast diverse specifieke wettelijke verplichtingen wordt regie steeds meer een wettelijke rol voor gemeenten. Hoe gemeente hun verantwoordelijkheid invullen, is voor dit handboek de belangrijkste vraag. Er is een planverplichting voor sociale veiligheid in de maak. Verder varieert het per subonderwerp wat een gemeente moet of kan.

a) Veilige woon- en leefomgeving, in feite een terrein waar vooral gemeente en politie samenwerken. Alle subthema's hier zijn hoge impactthema's als het gaat om de bijdrage aan veiligheidsgevoelens. Dit veiligheidsveld kenmerkt zich door grote beleidsvrijheid voor gemeenten. Verplichtingen liggen op het terrein van huiselijk geweld, vrouwenopvang, huisverbod en maatschappelijke opvang. Een deel van de taken is belegd bij centrumgemeenten (35 regio's). Bij vrouwenopvang heeft de gemeente een wettelijke taak evenals bij huisverbod. Daarnaast heeft de gemeente een taak bij maatschappelijke opvang. Het gaat hier deels om wettelijke taken geregeld in de Wmo. Sinds kort ligt er een extra bevoegdheid bij de burgemeester in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod. Met deze maatregel kan een burgemeester preventief iemand voor 10 dagen uit huis laten plaatsen. Ondergaat de uithuisgeplaatste geen daderhulpverlening, dan is verlenging van uithuisplaatsing mogelijk.

b) Bedrijvigheid, bijvoorbeeld beveiliging bedrijventerreinen, uitgaan en overlast en evenementen. Rond deze onderwerpen zijn de wettelijke verplichtingen relatief gering ten opzichte van de andere veiligheidsdomeinen.

c) Jeugd en veiligheid.
   In het prioriteitenonderzoek van de VNG (2009) kwam jeugd en veiligheid wederom als belangrijkste speerpunt voor gemeenten. Het gaat om onderwerpen als alcohol en drugs, toezicht op verkoop van alcohol aan minderjarigen, overlastgevende jeugd, individuele jeugdproblemen, veiligheid rond scholen en het veiligheidshuis.
   Het veiligheidshuis is een plek waar veiligheid en zorg bij elkaar komen ten aanzien van jeugd. Het gaat om raakvlakken met justitie: ex-gedetineerden, verslaafden, huiselijk geweld daders. Vaak hebben daar wel 20-30 partijen mee te maken (reclassering, OM, algemeen maatschappelijk werk, politie, gemeente, bureau jeugdzorg, daderhulp). De gemeente heeft de regie; deze strekt zich vanzelfsprekend niet uit tot de strafrechtketen.
   Veiligheidshuizen worden met subsidie van justitie opgericht. Justitie werkt met de OM-regio. Momenteel is een discussie gaande over de financieringssystematiek van veiligheidshuizen. Onduidelijk is wat de gevolgen voor gemeenten zullen zijn (nu is er sprake van cofinanciering, waarbij deelname niet verplicht is). Invullen van veiligheidshuizen is vrij: fysiek, virtueel. Sommige gemeenten hebben wel drie veiligheidshuizen. Het gaat zowel om ontmoeting als ICT. Noord-Brabant en Limburg lopen voorop, bijvoorbeeld Venlo, Tilburg, Eindhoven. Het noorden van het land begint nu. Aandachtspunt is dat voorkomen moet worden dat er overlap ontstaat met Centra voor jeugd en gezin.

d) Fysieke veiligheid, bijvoorbeeld verkeer, maar ook vergunningen;
   Hieronder valt onder andere de brandweer, rampen- en crisisbeheersing en de GHOR.

Gemeenten hebben een preventieve taak op het terrein van brandveiligheid in het afgeven en controleren rondom vergunningen: het gaat hierbij specifiek om gebruiksvergunningen (verbruik van ruimte), De vergunningen worden afgegeven en gehandhaafd/gecontroleerd. Er zijn diverse ontwikkelingen op dit terrein door het nieuwe Gebruiksbesluit, de Wabo (zie onder het beleidsveld vergunningen) en de Wet op de veiligheidsregio's. Zo impliceert het Gebruiksbesluit dat voor veel gebouwen geen vergunningen meer hoeven te worden afgegeven, maar dat een melding volstaat. Dit heeft gevolgen voor de manier van werken bij gemeenten.

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de voorbereiding op rampenbestrijding: opleiden, oefenen en rampenplan. Het hebben van een rampenplan en een plan ter bestrijding van een epidemie van infectieziekten zijn wettelijke verplichtingen. Er zijn veel normen voor opleiden, trainen en oefenen. Op het terrein van het voorbereiden van rampenbestrijding speelt de regionale dimensie een belangrijke rol.

Externe veiligheid/gevaarlijke stoffen: de gemeente geeft hiervoor vergunningen af en handhaaft deze. Relevante wetgeving in dit kader is het Bevi (Besluit externe veiligheid inrichtingen) en Brzo (Besluit risico's zware ongevallen).

e) Integriteit en veiligheid, bijvoorbeeld BIBOB (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Er is een ontwikkeling naar regionale informatie en expertisecentra (RIEC's), die onder meer over BIBOB kunnen adviseren. Gemeenten zijn niet verplicht hierin deel te nemen. Daarnaast valt ook integriteit van bestuurders en ambtenaren onder dit onderwerp, net als radicalisering en polarisatie in de maatschappij.

Heroriëntatie organisatie

Voor het zo overzichtelijk mogelijk weergeven van de ontwikkelingen op het terrein van veiligheid gebruiken we de noties uit de benchmark 'sturen op veiligheid' (zie www.waarstaatjegemeente.nl). Deze benchmark bestaat twee jaar en is naast een benchmark ook een dashboard voor gemeenten ter verbetering van sturing. De rapporten laten zien dat het lastig is alles goed te doen. Vaak kiezen gemeenten ervoor of alles zelf te doen of alles via netwerken te doen. De onderwerpen zijn echter zeer divers van aard en de truc is juist differentiatie, bij fysieke veiligheid bijvoorbeeld is de inspanning van de gemeente zelf van belang en bij jeugd en veiligheid is netwerken effectiever. De gemeente Zwolle is een belangrijk voorbeeld van een gemeente die op alle terreinen goed scoort.

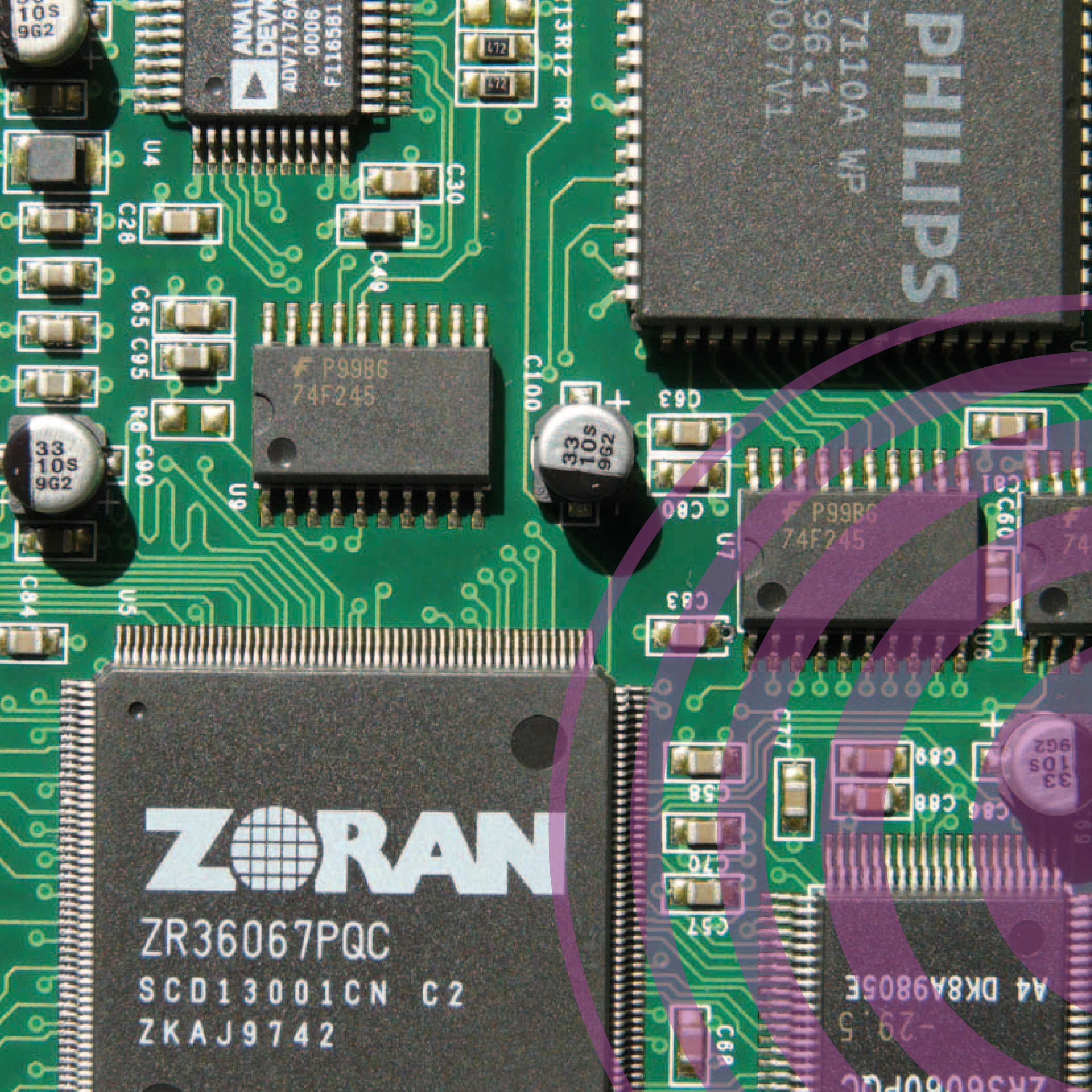
Hieronder geven we de belangrijkste beelden voor de effectiviteit op de veiligheidsterreinen vanuit de benchmark 2009 'sturen op veiligheid'.

a) Veilige woon- en leefomgeving: focus op de kwaliteit van de interne en externe infrastructuur. Daarnaast ook een goede informatiepositie wat betreft veiligheidseffecten en beleid & maatregelen.
b) Bedrijvigheid en veiligheid: focus op input en informatiepositie. Daarnaast vooral extern een sterke infrastructuur.
c) Jeugd en veiligheid: focus op de infrastructuur, waarbij vooral de balans tussen de interne en externe infrastructuur ook van belang is. Wat betreft de input: niet te veel beleid, belangrijker is een consequente interne taakverdeling en externe afstemming en afspraken.
d) Fysieke veiligheid: focus op input en informatiepositie. Daarnaast vooral extern een sterke infrastructuur. Wat betreft de input: focus op middelen en menskracht, minder op beleid.

e) Integriteit en veiligheid: focus op de infrastructuur. Daarnaast ook input van met name beleid.

Deze accentverschillen in de voorwaarden voor effectieve sturing tussen de verschillende veiligheidsvelden laten zich verklaren vanuit de karakteristieken van de verschillende veiligheidsvelden:

- De veiligheidsvelden ‘Veilige woon- en leefomgeving’, ‘Jeugd en veiligheid’ en ‘Integriteit en veiligheid’ betreffen complexe terreinen met tal van betrokken interne en externe actoren. Kenmerkend is dat er sprake is van beleidsmatige sturing vanuit verschillende hoeken, de velden hebben immers raakvlakken met diverse gemeentelijke beleidsdisciplines. Heldere afstemming, taakverdeling en regievoering zijn vanzelfsprekend van belang op dergelijke velden.
- De veiligheidsvelden ‘Bedrijvigheid en veiligheid’ en ‘Fysieke veiligheid’ zijn concreter en tastbaarder van aard. Zij hebben raakvlakken met minder gemeentelijke beleidsdisciplines en zijn sowieso minder beleidsmatig van aard. Wat moet bereikt worden, is over het algemeen duidelijk omschreven (evt. in regelgeving dan wel in regionaal beleid of in landelijke instrumenten). Het aantal interne betrokken partijen is geringer en externe partijen hebben in sterkere mate een eigenstandige uitvoeringsverantwoordelijkheid. Het betreft binnen het gemeentelijke repertoire relatief overzichtelijke en technische velden met een beperkt aantal externe partners die een groot deel in de uitvoeringsverantwoordelijkheid hebben. Zodoende wordt er een minder zwaar beroep op de kwaliteit van de infrastructuur gedaan (maar des te meer op de kwaliteit van de informatiepositie en het niveau van de input, vooral middelen).


PHILIPS
P99BG
74F245
ZORAN
ZR36067PQC
SCD13001CN C2
ZKAJ9742

D Interne dwarsverbanden

We sluiten af met de interne dwarsverbanden. Dit zijn de onderwerpen van de interne organisatie die gemeentebreed van belang zijn voor de ondersteuning van het primair proces. We onderscheiden daarbij bedrijfsvoering en concernzaken en ditgitalisering. Dit laatste onderwerp bespreken we afzonderlijk, omdat het van toenemend belang is en bij diverse beleidsvelden als mogelijkheid voor procesverbetering is benoemd.

3.16 Digitalisering

Waar gaat het over?

Met digitalisering bedoelen we het meer, beter en slimmer gebruiken van de mogelijkheden van ICT. Het gebruik van ICT heeft een hoge vlucht genomen bij gemeenten. In eerste instantie ging het om de inzet van ICT voor beleidsvorming, handhaving en bedrijfsvoering. Geleidelijk aan is een ontwikkeling op gang gekomen waarbij ICT ook wordt ingezet om de samenwerking tussen overheidsorganisaties in samenwerkingsverbanden of ketens te faciliteren. Gemeenten hebben hierbij een bijzondere positie: zij vormen de meest nabije overheid. Voor gemeenten is een goed functionerende digitale infrastructuur een belangrijke randvoorwaarde om het efficiënt benutten van gegevens mogelijk te maken.

Δ **Benutten we de mogelijkheden die we hebben met bijvoorbeeld basisregistraties voldoende?**

O **Zijn er samenwerkingsmogelijkheden die tot minder kosten leiden? Moeten we alle applicaties zelf/alleen inkopen en beheren?**

□ **Kunnen veelgevraagde producten (bijvoorbeeld uittrekstel GBA) elektronisch worden aangevraagd?**

Heroriëntatie ambities

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

Op het terrein van dienstverlening en e-overheid hebben VNG, IPO, UvW en BZK bestuurlijke afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP). De essentie is dat overheidorganisaties samen verantwoordelijk zijn voor het creëren van een samenhangende over-

heidsbrede digitale infrastructuur. Daardoor kan de dienstverlening beter worden georganiseerd en kunnen administratieve lasten voor burgers en bedrijven worden teruggebracht. Gemeenten krijgen steeds meer (wettelijke) verplichtingen rond basisregistraties en dienstverlening. In tabel 5 is een overzicht opgenomen van onderdelen uit het NUP waarover afspraken zijn gemaakt. Met de actualisering van de gemeentelijke visie op dienstverlening in 2010 hebben gemeenten de noodzaak tot het op orde brengen van de techniek opnieuw vastgesteld.

Tabel 5 Nationaal uitvoeringsplan dienstverlening (NUP)

E-overheidsvoorzieningen			
E-toegang		**Basisregistraties**	
1	Webrichtlijnen	10	Gemeenschappelijke Basisregistratie Personen (GBA)
2	Samenwerkende catalogi	11	Registratie Niet Ingezetenen (RNI)
3	Antwoord voor Bedrijven	12	Nieuw Handelsregister (NHR)
4	MijnOverheid.nl	13	Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG)
5	Antwoord ©	14	Topografie
E-authenticatie		15	Kadaster
6	DigiD burger	16	Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT)
7	DigiD Machtigen (GMV)	**E-informatieuitwisseling**	
8	e-Herkenning Bedrijven	17	Digikoppeling (OSB)
Nummers		18	Digimelding (TMF)
9	Burgerservicenummer (BSN)	19	Gemeenschappelijke Ontsluiting basisregistraties (GOB)

De 19 bouwstenen uit de tabel vormen samen een digitale basisinfrastructuur die samenwerking (en daarmee ook efficiënter werken) tussen overheidsorganisatie en binnen een overheidsorganisatie mogelijk maakt. Verplichtingen, beleidsvrijheid en bezuinigingen lopen in elkaar over. Het aansluiten op en gebruik maken van de bouwstenen vraagt vaak een forse investering in ICT, maar ook in de organisatie en cultuurverandering.

Heroriëntatie externe organisatie

Intergemeentelijke samenwerking

Voor werk- en automatiseringsprocessen, ICT-beheer en specialistische onderwerpen is intergemeentelijke samenwerking een overweging om kosten te besparen. Gezamenlijke aanschaf, ontwikkeling, acceptatie, gebruik en onderhoud van ap-

plicaties kan efficiency, betrouwbaarheid, continuïteit en kwaliteit laten toenemen. De mate van efficiencywinst hangt af van de concrete situatie en context, waaronder omvang van de gemeenten. Standaardisatie van processen, gegevens en infrastructurele componenten is daarbij een belangrijke randvoorwaarde.
Het is dikwijls niet eenvoudig om binnen de ICT-systemen de juiste koppelingen te maken. Hiervoor is specialistische kennis nodig. Deze kan vaak door meerdere gemeenten worden gedeeld.
Enkele voorbeelden van gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn Dimpact, Govunited, ANDEZ, WiGo4IT, Dataland en het Intergemeentelijk samenwerkingsverband Zuijdwest Frylan (ISZF).

Heroriëntatie interne organisatie

Synergie: betere benutting gegevens binnen de gemeentelijke organisatie

Zowel binnen het fysieke domein als het sociale domein kunnen gegevens steeds gemakkelijker worden gedeeld. Hierdoor kan worden bespaard op 'dubbele' administraties.
In het fysieke domein gaat het om GEO-informatie. Gemeenten verzamelen en beheren informatie over de ruimtelijke ordening. Het gaat om gebouwen (lengte, breedte, diepte, hoogte), andere objecten (bomen, planten) en infrastructuur (riolering, wegen, water). Veelal wordt deze informatie op een afdeling ruimtelijke ontwikkeling of beheer openbare ruimte verzameld. Hiervoor zijn landmeters in dienst en medewerkers die de gegevens verwerken in ICT-applicaties.
De GEO-informatie kan voor diverse gemeentelijke taken worden benut. Het gaat naast ruimtelijke ontwikkeling en beheer van de openbare ruimte om bouwvergunningen en monumenten, maar ook informatie zoals recht van overpad kan worden meegenomen. Door de informatie éénmalig voor meerdere doelen te verzamelen en te benutten worden efficiëntieslagen binnen de gemeente gemaakt. Burgers en bedrijven hoeven minder gegevens aan te leveren. Kern van de benutting van gegevens is dat niet meer vanuit taken (gebiedsontwikkeling, beheer, monumentenzorg, bouwvergunningen) wordt gedacht, maar vanuit het object.

Binnen het sociale domein (bijvoorbeeld Wmo en Jeugdzorg) geldt dat gemeenten steeds meer een regierol vervullen. Digitalisering maakt het mogelijk dat informatieverzameling, -verstrekking en -opslag eenvoudig via gemeenschappelijke applicaties kan verlopen. Voorbeelden zijn de Verwijsindex Jeugdigen (VIR) en Regelhulp. De VIR is een ICT-toepassing die risicomeldingen registreert van jongeren tot 23 jaar. Regelhulp is een ICT-toepassing waarin informatie beschikbaar is voor gehandicapten en chronisch zieken. Gemeenten, maar ook andere partijen, kunnen op deze manier informatie delen en burgers gericht voorlichten.

Synergie: betere benutting gegevens van andere overheden

Hetzelfde principe kan tussen verschillende overheden worden toegepast. Er is steeds meer informatie al ergens beschikbaar. Benutting daarvan bespaart verzameltijd. Een belangrijke bezuiniging wordt bereikt op het moment dat basisgegevens door meerdere overheidsorganisaties worden gebruikt. Een voorbeeld is het Digitaal Klantdossier (DKD) dat steeds meer gemeenten gebruiken. Het DKD is een virtueel dossier voor het domein werk en inkomen. De systemen van de ketenpartners CWI,

UWV en de gemeentelijke sociale diensten zijn zodanig met elkaar verbonden dat op elk gewenst moment de benodigde informatie kan worden opgevraagd. Medewerkers van aangesloten overheidsorganisaties kunnen op eenvoudige wijze gegevens delen voor betere dienstverlening aan de klant, maar ook voor stroomlijning van de eigen werkprocessen. Het DKD is een voorbeeld van een werkwijze waarbij overheidsorganisaties gebruikmaken van diverse NUP-bouwstenen, waaronder GBA, NHR, BSN, DigiD en MijnOverheid.nl (zie tabel 5).
Kortom, er komt steeds meer informatie beschikbaar, die kan worden benut. Dit vergt vaak een ICT-aanpassing, waaruit meestal een aanpassing in het werkproces volgt, die uitleg voor medewerkers nodig maakt. Ook moeten medewerkers ontwikkelingen en mogelijkheden bijhouden om te overzien welke informatie waar is en benut kan worden voor welk doel. Deze taken zijn vrij specialistisch, waardoor intergemeentelijke samenwerking een optie is.

Procesverbetering
Digitalisering kan worden benut door burgers digitaal producten te laten aanvragen. Zo kan een uittreksel uit het GBA al in veel gemeenten digitaal worden aangevraagd en verstuurd. Elektronisch aangifte doen bij de burgerlijke stand van een huwelijk, een geregistreerd partnerschap, een geboorte of een overlijden wordt straks mogelijk. Daarvoor zullen de burgerlijke stand en de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) op elkaar worden afgestemd. Digitale aangifte is een nieuwe stap. Zo kunnen mensen die willen trouwen dat straks via de computer melden. Hetzelfde geldt voor de uitvaartondernemer bij overlijden. Als de behandelend ambtenaar nog vragen heeft of als er onduidelijkheden zijn, neemt hij contact op met degene die aangifte heeft gedaan.
Dit blijkt uit een wetsvoorstel van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat in het voorjaar van 2010 voor advies aan de Raad van State is gezonden. Het plan past in het streven van het kabinet naar een moderne en dienstbare overheid. Ook worden bestaande procedures vereenvoudigd. Zo is het niet langer nodig om een geboorteakte te overleggen bij de melding van een huwelijksvoornemen. Iemand die elektronisch aangifte doet van bijvoorbeeld een huwelijk, kan volstaan met een eigen opgave van de wettelijk vereiste gegevens. De ambtenaar controleert deze informatie bij de GBA en als die juist blijkt, volgt een afspraak voor de traditionele huwelijksvoltrekking. Deze werkwijze is veel efficiënter dan de bestaande procedure. Nu moeten voor een huwelijksaangifte allerlei stukken, zoals een geboorteakte en een uittreksel GBA aan de ambtenaar van de burgerlijke stand worden overgelegd. Dat kost tijd, geld en moeite omdat ze vaak bij andere gemeenten moeten worden opgevraagd.

3.17 Bedrijfsvoering en concernzaken

Waar gaat het over?
Bedrijfsvoering betreft de ondersteunende (en grotendeels interne) taken die dwars door de beleidsprogramma's heen lopen en bijdragen aan de realisatie van de primaire beleidsdoelstellingen. Concreet wordt bij bedrijfsvoering vaak verwezen naar de zogenaamde PIOFACH-taken, oftewel Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie

en Huisvesting[35]. Deze indeling is uiteraard niet uitputtend, en bevat op het eerste oog bijvoorbeeld nog geen team/afdeling juridische zaken of inkoop terwijl dit wel binnen de eerder genoemde definitie valt.

Δ **Welke taken worden aangemerkt als strategische concernzaken, en welke als uitvoerende bedrijfsvoeringstaken?**

O **Is het goedkoper (minder kwetsbaar en hoger kwaliteitsniveau) de uitvoerende bedrijfsvoeringstaken in samenwerking of buiten de deur te plaatsen?**

□ **Bepaal samen (lijn en staf) welke P&C informatie nodig is en houdt het daarbij**

Heroriëntatie ambitie

Wat is verplicht? / Wat is beleidsvrijheid?

In beginsel is de ‘bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding’ overgelaten aan gemeenten (artikel 124 van de Grondwet). Uiteraard is er wel een aantal wettelijke kaders van toepassing op de gemeentelijke bedrijfsvoeringstaken. Voorbeeld hiervan is de Gemeentewet die vereist dat gemeenten jaarlijks de begroting en jaarstukken opstellen (nader uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten). Andere kaders waarbinnen de gemeente moet opereren zijn voor personeel de van toepassing zijnde CAO en arboregels, voor huisvesting de brandveiligheid, enzovoort. Voor de bedrijfsvoeringsprocessen geldt dus een redelijke vrijheid voor de gemeente. Wel streeft elke gemeente ernaar de bedrijfsvoeringsprocessen zo efficiënt en effectief (en rechtmatig) in te richten, zodat er maximale capaciteit besteed kan worden aan het gemeentelijk beleid.

Bepalen focus

Bedrijfsvoering dient ter ondersteuning van het primaire proces. Het doel is daarom vaak zo efficiënt mogelijk het beleid te ondersteunen. De organisatiewijze en positie van bedrijfsvoeringstaken varieert binnen de gemeentelijke organisaties. Ook historisch gezien hebben er de nodige veranderingen plaatsgevonden. Traditioneel waren de bedrijfsvoeringstaken binnen een gemeente gecentraliseerd en was er vooral een prominente rol weggelegd voor financiën. Eind vorige eeuw kwam integraal management in opkomst en werden bedrijfsvoeringstaken gedecentraliseerd en neergelegd bij de lijn. Dit ging dan niet alleen over financiën maar bijvoorbeeld ook over personeel. In de meest recente gemeentelijke organisatiemodellen wordt de bedrijfsvoering vaak gecentraliseerd binnen de organisatie. Wel tekent zich een tweedeling af: de meer strategische taken op concernniveau (bijvoorbeeld P&C, communicatie, bestuursondersteuning) en de taken die vooral gericht zijn

35 Er zijn meerdere varianten in omloop van taakvelden waarvoor de afkorting PIOFACH zou staan. In deze tekst is het vooral bedoeld om de breedte van de term bedrijfsvoering weer te geven en is de exacte definitie van ondergeschikt belang.

op facilitering en ondersteuning van de lijn (bijvoorbeeld de salaris- en financiële administraties, huisvesting en ICT)[36]. Beide worden dus veelal gecentraliseerd, maar onderscheiden. De bedrijfsvoeringstaken worden daarbij steeds meer intergemeentelijk georganiseerd, terwijl de concernzaken binnen de gemeenten blijven.

Onder bedrijfsvoering en concernzaken vallen vele onderwerpen. We bespreken deze onderwerpen hier niet afzonderlijk, maar samen. We richten ons daarbij op de tendensen in de wijze van organiseren die we zien: intergemeentelijke samenwerking wat betreft heroriëntatie van de externe organisatie. Strategisch personeelsbeleid, huisvesting en planning & control bespreken we onder heroriëntatie interne organisatie. De reden hiervoor is dat ze veelal niet of beperkt onder de intergemeentelijke samenwerking vallen. Enkele noties over bestuurlijke concernzaken hebben we in box 5 opgenomen.

Heroriëntatie externe organisatie

Intergemeentelijke samenwerking

Veel gemeenten zijn bezig hun bedrijfsvoering te verbeteren wat betreft kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten. Dit gebeurt via interne centralisatie, maar ook steeds meer via intergemeentelijke *shared service centra* (SSC). Steeds meer gemeenten werken samen en worden zowel op privaatrechtelijke als publiekrechtelijke basis geregeld[37]. Redenen hiervoor zijn: kostenbesparing (door schaalvoordelen en efficiency), hogere kwaliteit (specialisatie en kennisdeling), verminderde kwetsbaarheid (door ziekte en verloop personeel), meer tijd en focus op primaire processen (bedrijfsvoering op afstand), investeringslasten worden gedeeld. In box 4 staan algemene voor- en nadelen en overwegingen bij intergemeentelijke samenwerking op het terrein van uitvoering, waarvan de bedrijfsvoering een belangrijk voorbeeld is. Hieronder geven we twee voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking. Voor voorbeelden van samenwerking bij belastingen zie het dwarsverband Eigen Inkomsten (pag. 42).

Voorbeeld Netwerkstad Twente[38]

Een van de pilaren van dit samenwerkingsverband (bestaand uit de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal) is samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering. Interne taken zoals gemeentelijke inkoop, automatisering, financiën, facilities en P&O worden niet meer door de afzonderlijke gemeenten individueel uitgevoerd. Samenwerking op deze taken moet uiteindelijk resulteren in kwalitatief en kwantitatief voordeel.
Concreet betekent dit:

- meer efficiency;
- betere kwaliteit van dienstverlening (bijv. door meer professionaliteit en/of minder kwetsbaarheid);

36 Zie voor een theoretische beschouwing van gemeentelijke organisatiemodellen bijvoorbeeld: 'Gemeentelijke organisatiemodellen; Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet...' door Harrie Aardema & Arno Korsten. In Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur; De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk? onder redactie van Hans Bekke, Kees Breed & Pieter de Jong, SDU, 2009.

37 Uit de Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden (Partners + Pröpper, 2005) blijkt bijvoorbeeld dat de PIOFACH-taken een favoriet onderwerp is voor zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden.

38 Zie: www.regiotwente.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=1432&Itemid=584.

- een steviger positionering van de deelnemers;
- meer attractiviteit als werkgever;
- meer flexibiliteit naar tijd en plaats;
- betere benutting van bij de deelnemers beschikbare kennis.

De ambities voor de komende jaren zijn het starten van een SSC. Op dit moment is er namelijk een veelvoud aan dienstverleningsovereenkomsten die leiden tot inefficiëntie. Andere ambities zijn de uitbreiding van de samenwerking naar meer gemeenten en meer inhoud geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen binnen de samenwerking bedrijfsvoering.

***Voorbeeld Servicecentrum Drechtsteden*[39]**

Klanten van het Servicecentrum Drechtsteden (SCD) zijn de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht, de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden en het Algemeen Bestuur van Zuid-Holland Zuid. Het SCD is opgericht op 1 april 2008.
De missie van dit servicecentrum is:

- ervoor zorgen dat de klanten zich kunnen richten op de taken die zij vervullen voor de bewoners, bedrijven en instellingen in de regio;
- een complete variëteit bieden aan ondersteunende diensten van goede kwaliteit en met een eerlijke prijs;
- een professioneel en flexibel ingestelde organisatie zijn, waar het prettig (mee samen) werken is.

Deze organisatie voert ondersteunende producten en diensten uit zoals Financiën, Informatisering, Automatisering, Documentaire Informatievoorziening, Communicatie, Inkoop, P & O, Facilitaire zaken en Juridische zaken. De bundeling van krachten in dit servicecentrum zou meerwaarde geven. Volgens eigen zeggen is bijvoorbeeld meer vernieuwing van beleid, uitvoering en dienstverlening mogelijk. En er zouden uitermate geschikte medewerkers zijn die ruim voldoende toegerust zijn voor hun taak.

Qua efficiency is een totaal structureel potentieel besparingsvoordeel van € 7,8 miljoen voor alle deelnemers gezamenlijk berekend. Vanwege transitiekosten zal dit pas na een aantal jaren bereikt worden.[40] De structurele besparingen zouden vanaf 2011 gerealiseerd moeten zijn. Het is dus nog niet bekend of dit gaat lukken[41].

39 Zie: www.servicecentrumdrechtsteden.nl
40 Onderzoek naar de regionalisering van de Drechtsteden, Alblasserdam, Hendrik Ido Ambacht en Sliedrecht en de rekenkamer, Dordrecht, juli 2009.
41 Van SSC's zijn met name de beoogde voordelen bekend. Gerealiseerde besparingen zijn veelal niet beschikbaar. Wel geeft in de studie van Partners en Pröpper 2/3 van de deelnemers aan tevreden te zijn met de slagkracht en kosten/baten van de samenwerking gericht op uitvoering/dienstverlening/bedrijfsvoering.

Box 4 Enkele overwegingen over samenwerking bij de uitvoering

Schaalvoordelen:

- Schaalvoordelen zijn er vooral daar waar gestandaardiseerd kan worden. Het gaat dan om voordelen bij automatisering, zoals de aanschaf, het gebruik en het onderhoud van een applicatie, maar ook het vervangen en het applicatiebeheer om de applicatie in de lucht te houden. Daarnaast gaat het om overheadkosten, andere dan automatisering. Ook hier kunnen schaalvoordelen worden behaald. Het gaat dan om aansturings- en coördinatiekosten en kosten van bijvoorbeeld de planning & controlcyclus (begroting en verantwoording).
- Schaalvoordelen spelen ook bij taken waarbij professionalisering van belang kan zijn. Het gaat dan om: kennisintensieve taken. Hierbij is borging van kwaliteit en voorkomen van kwetsbaarheid (een bepaalde taak bij één persoon beleggen) van belang.
- Er zijn schaalvoordelen mogelijk bij onderhandelingen. Dit is bijvoorbeeld bij inkoop van belang.

Schaalnadelen zijn natuurlijk ook mogelijk:

- Een nadeel van schaalgrootte is dat er vanaf een bepaalde omvang meerdere hiërarchische niveaus komen. Dit hoeft geen nadeel te zijn, maar in de praktijk is kwaliteit van management dan vaak een probleem.
- Een ander nadeel van schaalgrootte is dat specialisme soms zover doorgevoerd wordt dat er 'kokers' ontstaan die een efficiënte samenwerking in de weg kunnen staan. Gemakkelijk bij elkaar binnenlopen en weten wie er waarover gaat, de persoon achter de taak kennen wordt in grote organisaties ingewikkelder.
- Tot slot kan schaalvergroting leiden tot te veel standaardisering cq te weinig maatwerk; de afstand tot de klant kan groter worden. De klant wordt dan 'een nummer', wat het streven naar meer kwaliteit teniet kan doen.

Behalve schaalvoordelen en -nadelen zijn er ook randvoorwaarden voor samenwerking van belang, waaraan voldaan moet worden om de samenwerking te doen slagen. Het gaat dan om:

- Vertrouwen en de wil om samen te werken. Dit geldt bestuurlijk, beleidsmatig, maar zeker ook voor de werkprocessen. Standaardiseren vergt aanpassingen.
- Ook is het van belang vooraf goede afspraken te maken. Over het beleidskader, de werkprocessen inhoudelijk, maar ook over de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband. Met andere woorden het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap moet goed worden opgepakt.

Niet iedere samenwerking is even kansrijk, naast bovengenoemde randvoorwaarden is het volgende van belang:

- Het aantal deelnemende gemeenten in een samenwerkingsverband is van belang. Heel algemeen geldt hoe meer gemeenten hoe ingewikkelder het kan zijn. Dit is overigens ook afhankelijk van de wijze van vormgeven van de samenwerking.
- Tot slot speelt ook de omvang van de gemeenten ten opzichte van elkaar een rol. Een kleine gemeente samen met een 100.000+ is iets anders dan gelijkwaardige gemeenten.

Uitbesteding van taken

Bepaalde onderdelen van bedrijfsvoering worden vaker uitbesteed aan private partijen. Het gaat bijvoorbeeld om catering, reprodiensten, trainingen voor personeel en ICT-componenten. De redenen hiervoor zijn veelal dezelfde als voor intergemeentelijke samenwerking: er wordt gekozen voor private partijen omdat die de benodigde taken reeds aanbieden, de taken minder regelmatig nodig zijn (zoals trainingen) waardoor de flexibiliteit van het aanbod relevant is.

Box 5 Bestuurlijke concernzaken

Er is een aantal bestuurlijk ondersteunende taken die binnen een gemeente doorgaans op concernniveau uitgevoerd worden. Denk daarbij aan taken als de griffie, rekenkamer, afhandeling bezwaarschriften en de ombudsvoorziening. Deze taken zijn wettelijk en de gemeente heeft dus vooral mogelijkheden om het anders te organiseren. De rekenkamer kan met een aantal gemeenten gezamenlijk opgepakt worden (als de rekenkamer West-Brabant met negen deelnemers) en de ombudsvoorziening kan worden uitbesteed aan de Nationale Ombudsman. Voor bezwaarschriften is mediation een alternatief. De gemeente Katwijk heeft in haar ombuigingsvoorstellen aangegeven dat het een optie is te bekijken of door mediation bezwaren voorkomen kunnen worden. In Gouda vindt hiervoor een pilot plaats met de vraag of het een besparing kan opleveren. En zowel de gemeente Midden-Drenthe als Oisterwijk stellen in hun ombuigingsvoorstellen voor de griffie te laten digitaliseren: de eerste gemeente heeft het over e-readers voor raad, commissie en bestuur (scheelt prints en werkuren, structureel € 10.000), de ander over meer digitale stukken voor commissies en raad (structureel € 7.400) (zie www.vng.nl/bezuinigen).

Heroriëntatie interne organisatie

Strategisch personeelsbeleid

Steeds meer gemeenten hebben moeite personeel te krijgen. Met het oog op de vergrijzing gaat dat vermoedelijk alleen maar toenemen. Gemeenten gaan er daarom steeds meer toe over het personeelsverloop van afgelopen en komende jaren in beeld te brengen. Aandacht voor doorstroming, opleiding en dergelijke staat daarbij voorop. Evenals gemeentebrede aanstellingen, interne projectenpools en projectenpools met andere gemeenten.

Slimmer omgaan met huisvesting

Het creëren van flexplekken, het bevorderen van digitalisering en het mogelijk maken van thuiswerken leiden ertoe dat efficiënter met het beschikbare oppervlak kan worden omgegaan. Ook zijn er veel gemeenten die heringedeeld zijn en nog meerdere panden bezitten. Vaak worden deze gebouwen aangehouden om dicht bij de burgers te zitten en omdat burgers hechten aan hun 'oude gemeente'. In een tijdperk waarbij het klantcontact steeds meer digitaal zal verlopen, kan nut en noodzaak van meerdere gebouwen met publieksfuncties worden bekeken.
Daarnaast is duurzaamheid een opkomende trend. Duurzame huisvesting is een wens van veel gemeenten en levert ook

financieel voordeel op door een gereduceerd energieverbruik. Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat ten minste op termijn vaak kan worden bezuinigd op huisvestingskosten. Aandachtspunt daarbij is overigens dat veel (oudere) gemeentelijke gebouwen niet of beperkt zijn geactiveerd. Dit kan leiden tot het niet of beperkt doorberekenen van kosten, waardoor de vergelijking tussen huidig en nieuw niet 'eerlijk' gebeurt, tenzij er wordt gecorrigeerd.

Eenvoudige planning & control[42]

Tot slot besteden we hier aandacht aan ontwikkelingen op het terrein van het vereenvoudigen van planning & control-cycli en het introduceren van een ander soort control: een meer vraaggerichte en 'helpende control' in plaats van een control die velen 'tot last' is. Daarmee zou energie kunnen vrijkomen voor zaken die er werkelijk toe doen – zoals meer bezig zijn met de maatschappelijke omgeving en de burgers. Enkele opties daarbij zijn:

Terugdringen van het aantal plannen en rapportages: controllers en andere functionarissen zijn actief bezig met het terugbrengen van aantallen plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaarder maken van teksten.
In sommige organisaties wordt nagedacht om de éénjarige P&C-cyclus te verruimen tot een vierjarige P&C-cyclus. Uit oogpunt van aansluiting op de politieke rationaliteit is dat inderdaad logischer, want er is geen beleid dat op 1 januari begint en op 31 december van hetzelfde jaar klaar is. Overigens laat ook allerlei beleid zich niet tot vier jaren beperken. Wel willen volksvertegenwoordigers en bestuurders in de termijn van vier jaren die hen gegund is 'iets' neerzetten.
Tegelijk wordt nagedacht over een nadrukkelijker scheiding tussen een financiële control die zich meer leent voor een jaarcyclus en een beleidscontrol die op andere wijze wordt vormgegeven, bijvoorbeeld in samenhang met een coördinatie van beleidsnota's.

Vraaggerichte benaderingen: op sommige plaatsen wordt geëxperimenteerd met meer vraaggerichte benaderingen. Controllers vragen dan bijvoorbeeld bestuurders waar zij op sturen en welke informatie zij daarvoor nodig hebben. Soms wordt ook geëxperimenteerd in die zin dat het verzamelde management zich op de hei fundamenteel buigt over de planning & control van de organisatie, al dan niet in het bijzijn van de controllers. Soms zelfs begint men 'blanco', dus vergeet men even alle SMART-doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren en noteert men op een leeg vel papier waarop men zélf stuurt.

In de publicatie 'Control voor leiders in de praktijk'[43] worden drie gemeenten (en een provincie) beschreven, die anders met het P&C-proces willen omgaan. De gemeenten Borsele, Hengelo en Heerhugowaard hebben daarvoor eerst naar zichzelf gekeken (via enquêtes, interviews, doorlichting van documenten en groepsdiscussie) met vragen als: Welke informatie hebben

42 Gebaseerd op 'voorbij de hypocratie' van prof. dr. Harrie Aardema, BMC, 2010.
43 Control voor leiders in de praktijk, BMC,

we nodig om ons werk te kunnen doen? Wie moet die informatie leveren? Wat moeten we doen om ervoor te zorgen dat er verbinding tussen gescheiden circuits wordt gelegd? Deze diagnose leverde diverse resultaten op voor de verschillende organisaties maar er waren ook raakvlakken:

- Organisaties willen hun P&C vooral op een ‘instrumentele manier’ vereenvoudigen.
- Managers en controllers zouden zich fundamenteel anders moeten gaan opstellen en het belang van verbindend gedrag wordt door de betrokken organisaties onderstreept.

Het een kan niet zonder het ander: een verbetertraject dat alleen op de instrumentele kant is gericht, heeft weinig kans van slagen en vice versa.


EURO

4 De balans opmaken

Dit discussieboek sluit af met een kort, maar zeker niet onbelangrijk hoofdstuk. Aan het slot van de planfase is het belangrijk om de resultaten van de doorlichting van de beleidsvelden samen te nemen en de visie van de gemeente te toetsen en/of aan te passen. In paragraaf 4.1 geven we een indicatie van mogelijke afwegingen op ambitie, organisatie en financiën. Na het doorlichten van de beleidsvelden en het inzichtelijk maken van de consequenties voor de gemeentelijke visie en de bestuurlijke vragen volgen bestuurlijke beslissingen. Vervolgens komt de uitwerkings- en implementatiefase. In paragraaf 4.2 gaan we kort in op deze fasen.

4.1 Balans tussen ambitie, organisatie en financiën

Ambitie

Bij de beleidsvelden kan telkens de ambitie opnieuw zijn bepaald. Voor een aantal onderwerpen zal de ambitie neerwaarts zijn bijgesteld. Er zal tenslotte ergens geschrapt moeten worden in een bezuinigingstraject. Bij andere beleidsvelden kan de focus versterkt zijn en voor nog andere is de ambitie wellicht ongewijzigd.
Bij de gemeentebrede visie is het van belang de ambitie voor alle onderwerpen samen te nemen en vervolgens te toetsen op haalbaarheid wat betreft organisatie en financiën. Essentieel is dat er wordt gekozen. Op welke terreinen willen we goed zijn en op welke niet? De beleidsvelden (programma's of producten) kunnen daarvoor worden benut. Op welk beleidsveld willen we in de top 10, 20 of 50 van Nederland staan? Bij welke beleidsvelden willen we dat niet? De keuze voor één of twee beleidsvelden is normaal gesproken voldoende.
Daarnaast spelen bij ambitie de demografische ontwikkelingen, duurzaamheid en andere ontwikkelingen een grote rol. Wat is realistisch gezien die ontwikkelingen? Ook moet de bijgestelde ambitie naast de huidige visie worden gelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de visie 2030 en/of de structuurvisie. Voor een richtinggevende visie is het van belang dat die krachtig is. Het gaat immers om de vraag: wat voor gemeente willen we zijn?
Een voorbeeld van een visie is 'Lelystad geeft lucht', waarmee bewoners worden aangetrokken die van wonen dichtbij de polder, natuur en het water houden.
Na het bepalen van de visie is het een uitdaging om zonodig de ambitie op andere vlakken omlaag te brengen.
Een voorbeeld van een visie die richtinggevend wordt gebruikt bij de bezuinigingen is die van Tilburg. Tilburg positioneert zich als sociale gemeente en kiest daarom bij het sociaal beleid voor een ambitie die wat hoger ligt dan wat verplicht is. Zie www.vng.nl/bezuinigen.

Organisatie

De interne en externe organisatie is ruim aan bod geweest in hoofdstuk 3. Op deze plaats dient de balans opgemaakt te worden. Voor de rol van de gemeente is het relevant te bepalen wie de belangrijkste maatschappelijke partners zijn. Hoe kan daarmee in gesprek worden geraakt, bijvoorbeeld over cofinanciering? Hierbij staat voorop dat binnen de gemeente bepaald gaat worden wie waarover met de partners in gesprek gaat. Indien bij veel onderwerpen sprake is van nieuwe een verdeling van verantwoordelijkheden is het goed daarvoor een centrale gemeentelijke aanpak te ontwikkelen en gericht het gesprek aan te gaan.

Intergemeentelijke samenwerking is al decennia in volle ontwikkeling. Van recenter datum is de ontwikkeling om met contracten te werken, zoals bij het uitlenen van personeel, of het delen van werknemers. Doordat bij vele kleine taken steeds meer wordt samengewerkt, is het goed te inventariseren wat hierbij de succesfactoren zijn. Tot slot zijn de opties tot samenwerking op andere gebieden relevant. Dit inzichtelijk maken geeft vaak een nieuw beeld, omdat samenwerking vaak wat 'sluipenderwijs' gaat. Nadat de balans is opgemaakt zijn de volgende vragen relevant:

- Werken we steeds met dezelfde partners samen of juist niet? Is dat wenselijk of juist niet?
- Werken we steeds informeel of juist formeel samen? Is er sprake van wisselende contacten?
- Willen we meer samenwerken? Willen we juist meer zelf doen? Is er verschil tussen samenwerken in de uitvoering en bij het beleid?
- Besteden we veel privaatrechtelijk uit? Is dat wenselijk?
- Is er sprake van interne verzelfstandiging of niet? Wat levert het op?

Na deze vragen rijst de slotvraag: wat voor gemeente willen we zijn?

De interne organisatiestructuur en cultuur zijn afhankelijk van de wensen op de diverse beleidsvelden en van de externe organisatie. Veel of weinig samenwerken betekent meer of minder zelf doen en dus wellicht meer of minder afdelingen. Het betekent ook dat bepaalde capaciteiten wel of niet aanwezig moeten zijn bij medewerkers. Indien er veel wordt uitbesteed, op afstand gezet of overgedragen aan maatschappelijke instellingen, vergt dit medewerkers die goed zijn in opdrachtgeverschap en relevante financiële en juridische kennis hebben. Veel zelf doen betekent dat meer inhoudelijke kennis nodig is. Ook de mate waarin ICT-mogelijkheden benut worden, heeft gevolgen voor medewerkers, de cultuur en de structuur. Daarbij is het ook goed om personeelsontwikkelingen uit het verleden en in de toekomst in de beschouwing mee te nemen. Aandachtspunt moet de ontwikkeling van het aanbod van werknemers in de regio zijn. In sommige regio's kan dit een probleem gaan worden. Hierop anticiperen kan problemen in de toekomst voorkomen.

Financiën

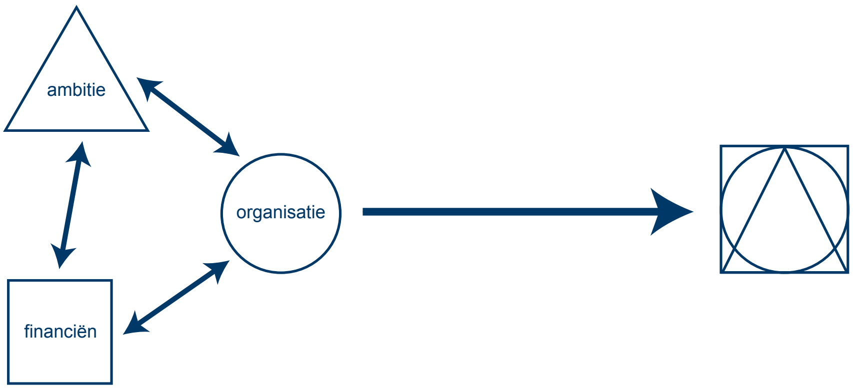
In dit discussieboek vormen de financiën zowel de aanleiding als de uitkomst van een gedachteproces. Vast staat dat een evenwichtige financiële positie in de komende jaren zowel belangrijker als moeilijker realiseerbaar wordt. Wijzigingen in ambitie en/of organisatie zullen vaak tijd vergen om doorgevoerd te worden. De financiële gevolgen zijn niet eenvoudig te

kwantificeren. De volgende vragen zijn in ieder geval relevant voor de financiële positie:

- Op welke terreinen stel ik mijn ambitie bij en wat levert dit op?
- Wat leveren samenwerkingsverbanden nu en in de toekomst op?
- Hoeveel efficiencyvoordeel kan worden behaald en welke investering vraagt dit?
- Hoe kan ik meer inkomsten genereren of kosten besparen door verantwoordelijkheden meer te delen met burgers, bedrijven en maatschappelijke partners?
- Wat levert het wel of niet verhogen van de lokale lasten op?
- Wat zijn de verwachte ontwikkelingen in het gemeentefonds, specifieke uitkeringen?
- Wat zijn de relevante ontwikkelingen met betrekking tot de eigen inkomsten uit bijvoorbeeld grondexploitaties?

Op basis van deze vragen moet de balans worden opgemaakt. Komt de gemeente de komende jaren in evenwicht, zoals gesymboliseerd in figuur 8? Passen ambitie, organisatie en financiën bij elkaar? Is het gelukt alle losse puzzelstukjes in elkaar te schuiven of moet er meer gebeuren? Dit zijn de vragen waarom het gaat. Het gaat om heel ingewikkelde vragen, die niet eenvoudig zijn te beantwoorden. Na een eerste inventarisatie – de planfase – volgt daarom meestal een uitwerkingsfase voordat tot implementatie kan worden overgegaan. In paragraaf 4.2 gaan we daar kort op in.

Figuur 8 Van doorlichting naar balans tussen ambitie, organisatie en financiën



4.2 Uitvoeringsopdrachten en implementatie

De uitkomsten uit een traject van bezuinigingen en strategische heroriëntatie zijn divers. Er zullen uitkomsten van vrij technische aard zijn, zoals de lucht uit de begroting halen en eenvoudige procesverbeteringen. Daarnaast zullen er uitkomsten zijn waarbij het voorstel is om een product of taak geheel te schrappen. Ook zullen er uitkomsten zijn waarbij het resultaat

niet zeker is en waarbij bovendien investeringen nodig zijn of anderszins risico's worden gelopen. Bij deze laatste opties gaat het bijvoorbeeld om het doorlichten van subsidies, het inventariseren en heroverwegen van het maatschappelijk vastgoed, maar ook het aangaan van intergemeentelijke samenwerking. Dit laatste geldt zeker als het intensieve samenwerking betreft, zoals een shared service van de gehele bedrijfsvoering. Ook PPS-constructies en andere vormen van cofinanciering, ICT en organisatieveranderingen vergen de nodige uitwerking. Het is daarom vaak nodig de uitkomsten te groeperen naar:

- Technische bezuinigingen; direct inboekbaar.
- Stoppen of verminderen van taken waarbij een politieke weging nodig is.
- Onderwerpen waarbij uitwerking nodig is voordat duidelijk is wat het kan opleveren. Deze laatste noemen we uitwerkingsopdrachten.

Voor het proces is het vaak belangrijk dat bestuurlijk besloten wordt hoe de begroting sluitend wordt gemaakt. Het is noodzakelijk om voldoende ruimte te creëren om structurele oplossingen en mogelijkheden te bepalen. De tweede bestuurlijke keuze betreft de vraag welke onderwerpen verder uitgezocht moeten worden.
Na deze uitwerking komen deze onderwerpen vervolgens terug in de raad en kan worden besloten welke worden geïmplementeerd. Afhankelijk van het onderwerp kan het gaan om trajecten die wat betreft implementatie een half jaar tot vijf jaar kunnen duren. Afspraken over evaluatiemomenten en deadlines zijn daarom essentieel voor het succesvol voltooien van de uitvoering.